

# **SUSTENTABILIDADE DE INICIATIVAS PREMIADAS NO CONCURSO INOVAÇÃO: INDÍCIOS DE MUDANÇA DA GESTÃO NO GOVERNO FEDERAL?**

Elisabete Ferrarezi  
Sônia Naves Amorim  
João Alberto Tomacheski



# **INOVAÇÕES NA ENTREGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DO CONCURSO INOVAÇÃO NA IDENTIFICAÇÃO DE PRÁTICAS INOVADORAS**

Clarice G. Oliveira



## **INOVAÇÕES NA ENTREGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O PAPEL DO CONCURSO INOVAÇÃO NA IDENTIFICAÇÃO DE PRÁTICAS INOVADORAS**

Clarice G. Oliveira

### **RESUMO**

A promoção da inovação no setor público envolve questões político-administrativas dos órgãos governamentais, preocupações com o impacto das políticas públicas e com a melhoria das relações entre Estado e sociedade. No Brasil, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal dedica-se a incentivar a inovação dentro das equipes e departamentos dos órgãos federais, destacando o potencial transformador de pequenas mudanças. Desde a primeira edição do Concurso Inovação, as práticas premiadas evoluíram de experiências mais focadas na melhoria interna da gestão pública e dos serviços prestados para iniciativas que enxergam o cidadão como participante legítimo do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Este texto apresenta um panorama do Concurso Inovação entre 1996 e 2010, destacando: os princípios norteadores do Concurso; as conquistas do Concurso Inovação e sua relação com diferentes momentos históricos e governamentais; e exemplos de iniciativas premiadas que ilustram ações e instrumentos inovadores utilizados na entrega de serviços públicos, contribuindo para o atendimento das demandas da sociedade.



## 1 INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Promover a inovação na gestão pública é uma das estratégias de incentivo à melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e de fortalecimento dos princípios democráticos. A preocupação crescente com a produção de resultados para a sociedade, indo além da eficiência e eficácia, coloca a mudança na agenda da gestão pública. Aliada à mudança, está a inovação. Entre as ações de estímulo à inovação estão os prêmios a equipes e organizações. No Brasil, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) promove o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, que reconhece práticas inovadoras com resultados comprovados que vêm contribuindo para o aumento da capacidade de governo e da qualidade dos serviços prestados.

Em mais de 15 anos do Concurso Inovação, as práticas premiadas compõem um grupo variado, que inclui experiências focadas na melhoria interna da gestão pública, seja a gestão de processos ou da informação, e outras que colocam o cidadão como um participante legítimo do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

O conjunto das práticas premiadas pelo Concurso Inovação constitui uma fonte de consulta e inspiração para outras equipes e organizações que busquem promover mudanças<sup>2</sup>. Muitas das iniciativas premiadas nos anos 90 continuam funcionando, ampliadas e reformuladas, o que demonstra o valor que possuem para o serviço público e para a sociedade.

Este texto apresenta um panorama do Concurso Inovação em entre 1996 e 2010, destacando:

1. os princípios norteadores do Concurso;
2. as conquistas do Concurso Inovação e sua relação com diferentes momentos históricos e governamentais;

---

<sup>1</sup> Este texto sintetiza parte do trabalho elaborado em parceria com Elisabete Ferrarezi para o XV Congresso Internacional do CLAD, realizado em Santo Domingo, República Dominicana, entre 9 e 12 de novembro de 2010. Os dados e outras informações aqui apresentados foram ampliados em relação ao original.

<sup>2</sup> As premiadas podem ser acessadas no Banco de Soluções online disponível na página do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – <http://inovacao.enap.gov.br>.



3. exemplos de experiências inovadoras premiadas que ilustram ações e instrumentos inovadores utilizados na entrega de serviços públicos, contribuindo para o atendimento das demandas da sociedade.

A partir da análise de todas as experiências inscritas e premiadas, é possível identificar os enfoques prioritários da agenda de gestão da administração pública federal e quais as áreas temáticas que mais se destacam na inovação na gestão.

## **2 O CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL**

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), organização ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é uma das ações do governo federal direcionadas para a promoção da inovação na gestão pública.

Os objetivos do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal são (ENAP, 2010):

- Estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do governo federal, que contribuam efetivamente para a melhoria dos serviços públicos.
- Disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborem para o avanço da capacidade de governo.
- Valorizar servidores públicos que atuem de forma criativa e proativa em suas atividades, comprometidos com o alcance de melhores resultados e com o interesse público.

Esses objetivos destacam a necessidade de implementar e disseminar práticas que colaborem para a melhoria da gestão pública e reforçam o papel desempenhado pelos servidores públicos nesse processo. A valorização das transformações promovidas pelos próprios servidores realça a importância da experiência, da gestão participativa e do envolvimento para a promoção da inovação.



No Concurso Inovação, iniciativas inovadoras são “mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação de mecanismos existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade” (ENAP, 2010). Esse conceito afirma que a inovação pode acontecer em contextos amplos ou restritos e destaca a necessidade de produzir resultados para a sociedade.

O Concurso Inovação orienta o processo de inscrição por meio de áreas temáticas que refletem prioridades da agenda pública e da política de gestão. Essas áreas também têm o papel de transmitir a ideia de quais ações merecem atenção (quadro 1).

**Quadro 1 – Áreas Temáticas do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**

<b>Área Temática</b>	<b>Descrição</b>
<b>Arranjos institucionais para coordenação e /ou implementação de políticas públicas</b>	Formas e processos de articulação de parcerias ou cooperação, envolvendo entes públicos ou privados (entre setores ou organizações do mesmo ministério, entre níveis de governo, com ONGs, entre diferentes órgãos de governo etc.), promovidos pelo órgão responsável pela coordenação de uma política pública. Promoção de redes de políticas públicas. Processos de consulta e participação cidadã em serviços públicos.
<b>Atendimento ao cidadão</b>	Processos de simplificação e agilização de procedimentos na entrega dos serviços. Melhoria de acesso e de qualidade dos serviços. Estabelecimento e gerenciamento de padrões de atendimento de serviços. Ouvidoria.
<b>Avaliação e monitoramento de políticas públicas</b>	Experiências na criação e implantação de sistemas de monitoramento e de avaliação de políticas públicas, de programas ou projetos, como instrumento de apoio à tomada de decisão.
<b>Gestão da informação</b>	Gestão da informação. Informatização da gestão. Redesenho de processos de gestão com aplicação de tecnologia da informação. Uso de tecnologias para abrir canais de comunicação com o cidadão (governo eletrônico).
<b>Gestão e desenvolvimento de pessoas</b>	Gestão de pessoas (seleção, lotação, carreiras, capacitação, avaliação de desempenho, melhoria do ambiente de trabalho etc.).
<b>Melhoria dos processos de trabalho</b>	Estabelecimento de parâmetros de qualidade. Análise e implementação de melhoria contínua. Simplificação e agilização de procedimentos.
<b>Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional</b>	Planejamento estratégico. Gestão estratégica. Gestão orçamentária e financeira. Gerenciamento de custos. Gestão do conhecimento. Construção e aplicação de indicadores de gestão. Avaliação de desempenho e controle de resultados (institucional).
<b>Outros (especificar)</b>	Iniciativas que possuam temática não descrita acima.



A avaliação das iniciativas inscritas é pautada por critérios que apontam o que se espera em termos de inovação na gestão. Eles são explícitos no regulamento do Concurso e definidos no Manual de Orientação ao Candidato (ENAP, 2010).

**Quadro 2 – Critérios de Avaliação**

<b>Crítérios</b>	<b>Especificação</b>
<b>Introdução de inovação em relação a práticas anteriores</b>	São compreendidas como iniciativas inovadoras mudanças em práticas anteriores, implementadas por meio da incorporação de novos elementos ou de uma nova combinação dos elementos da gestão pública.
<b>Resultados positivos comprovados quanto à contribuição para a resolução da situação-problema e/ou atendimento à demanda do público-alvo e/ou direitos dos cidadãos</b>	Os resultados, comprovados por dados quantitativos ou informes qualitativos, deverão comprovar: a relevância da experiência para solucionar/ minorar/melhorar a demanda que deu origem à iniciativa ou o problema; a contribuição da iniciativa na melhoria do atendimento aos direitos dos cidadãos, ou à demanda do público-alvo (usuários).
<b>Participação dos servidores na mudança</b>	Grau de participação dos servidores do órgão/da equipe na iniciativa.
<b>Integração com outras iniciativas internas ou externas, ou existência de parcerias</b>	Integração com outras atividades do órgão e com as atividades de outros órgãos responsáveis pela política ou por políticas afins. Formas, processos e instrumentos de cooperação, parceria, integração.
<b>Utilização eficiente de todos os recursos</b>	Considera-se uso eficiente dos recursos financeiros, físicos, administrativos e de pessoal de um setor ou instituição a combinação adequada dos recursos, em termos de quantidade e qualidade, comparativamente aos resultados alcançados.
<b>Utilização de mecanismo de transparência, participação ou controle social</b>	Uso, nas várias fases da iniciativa, de mecanismos facilitadores do direito à informação, participação e controle pelos usuários e cidadãos.

O Concurso foi criado em 1996, época na qual a agenda de gestão pública estava focada na divulgação das diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado, pautado pelos princípios da Nova Gestão Pública (NGP). Dessa forma, o então Concurso de Experiências Inovadoras promovido pela ENAP considerava “projetos inovadores aqueles que estivessem pautados nos seguintes princípios: busca de resultados, eficiência, criatividade administrativa, transparência dos processos decisórios, desenvolvimento de parcerias, descentralização das ações e focalização do cidadão como beneficiário fundamental dos serviços públicos” (ENAP, 1997). Portanto, a noção de gestão inovadora estava atrelada aos princípios da NGP.



Nas primeiras edições do Concurso, há uma identificação entre “inovação” e “melhores práticas”, que se aprofunda em 2002 na 7ª edição, quando se adotou a definição de que “inovações em gestão pública correspondem a boas práticas de gestão que tenham introduzido mudanças substantivas na Administração Pública Federal” (ENAP, 2002).

Somente a partir de 2003, a questão da inovação na gestão pública passa a ter maior relação com a necessidade de coordenação governamental e com o controle e participação social, efetivamente desatrelada das diretrizes da reforma gerencial:

a gestão pública deixa de ter um plano para reformas massivas, um foco irradiador, passando a se preocupar com problemas e características específicas de determinadas políticas públicas e suas agendas especializadas, como melhorias do processo de trabalho ou novos arranjos institucionais para a coordenação de políticas (FERRAREZI e AMORIM, 2007, p. 22).

Dos anos 90 até os dias atuais, as propostas de reforma administrativa passaram por muitos ajustes no Brasil, abandonando perspectivas reducionistas. Cada vez mais, a gestão pública enfatiza instrumentos fortalecedores da função equalizadora e universalista do Estado. Entretanto, alguns princípios de gestão foram mantidos: a preocupação com resultados, a atenção à qualidade do atendimento ao cidadão, o controle social e a transparência (FERRAREZI, AMORIM e TOMACHESKI, 2010).

A noção de inovação no Concurso acompanha essa transformação da agenda de gestão. Abandona-se o enfoque das melhores práticas em prol do destaque à própria inovação e aos resultados obtidos.

Em 2007, após uma revisão de literatura sobre inovação na administração pública, a Coordenação do Concurso, realizada pela ENAP e responsável por conduzir o prêmio, identificou os seguintes valores e orientações que devem pautar o funcionamento do Estado e que orientam o Concurso desde então:

parceria; participação do cidadão; efetividade no atendimento às demandas da sociedade; accountability, ética, responsabilização, transparência; interesse público; integração de serviços para potencializar o resultado; descentralização com capacidade de coordenação intergovernamental, interorganizacional e intersetorial; uso responsável e eficiente dos recursos; investimento em capital humano; compartilhamento de informação para o processo decisório; tirar vantagem da tecnologia da informação; avaliação de resultados; inovação; valorização dos servidores públicos (ENAP, 2007).





A partir desses valores e orientações, foram estabelecidos os critérios de avaliação das iniciativas inscritas, tendo em vista a necessidade de produzir resultados para a sociedade. A questão do investimento em capital humano e a necessidade de aproveitar as vantagens da tecnologia da informação foram incorporadas dentro das áreas temáticas (Idem).

Uma nova definição de inovação foi formulada: entendem-se como iniciativas inovadoras mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade (ENAP, 2010). De acordo com Ferrarezi e Amorim (2007, p.17):

Essa definição é a que melhor se adapta às características das instituições brasileiras, em que mudanças se processam de forma incremental, sendo comum que as práticas antigas não sejam completamente extintas pelo surgimento de nova prática, ou que as novas práticas sejam implementadas por meio de estruturas paralelas. Esses fatores [...] levaram-nos a escolher essa definição, menos restritiva, que reconhece o valor das pequenas mudanças na geração de um ambiente institucional de inovações na gestão federal, em longo prazo.

A reformulação do Concurso Inovação concretizou uma nova visão do que deve ser uma gestão pública inovadora, preocupada com a busca de resultados sociais mais amplos e alinhada às diretrizes políticas<sup>3</sup>. É importante destacar que, em todas as edições do Concurso, inovação nunca foi sinônimo de ineditismo<sup>4</sup>. Sempre foi entendida como mudanças em práticas anteriores, refletindo determinados princípios de gestão.

### **3 O CONCURSO INOVAÇÃO E OS DIFERENTES MOMENTOS DA GESTÃO**

Desde 1996, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal recebeu 1426 inscrições em suas 15 edições. Esse número representa iniciativas variadas, provenientes de diferentes órgãos, de diferentes áreas de atuação da gestão pública, algumas com ações mais amplas e outras, mais circunscritas.

---

<sup>3</sup> Desde a revisão ocorrida em 2007 para o 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, a estrutura dos princípios e critérios de avaliação tem se mantido estável, com uma ou outra alteração pontual que não afeta a orientação geral.

<sup>4</sup> Confira ENAP (2001) e (2002); Ferrarezi e Amorim (2007).



A trajetória do Concurso Inovação pode ser dividida em quatro períodos diferentes: de 1996 a 1998, de 1999 a 2002, de 2003 a 2006, e de 2007 aos dias atuais. Cada um corresponderia a enfoques ou fases diferentes na gestão pública:

O primeiro período, de 1996 a 1998, privilegia práticas de gestão estritamente relacionadas ao modelo gerencial e à reforma do Estado em curso no Brasil.

Um segundo período, de 1999 a 2002, mesmo mantendo os princípios gerais da gestão empreendedora, desloca sua ênfase para o planejamento e orçamento, a gestão estratégica e a gestão por programas, revitalizados com o Plano Plurianual 2000-2003.

No terceiro período, de 2003 a 2006, a reforma administrativa, que já perdera força com a extinção do MARE no governo anterior, perde centralidade na agenda decisória e as inovações concentram-se na melhoria de políticas sociais com foco na inclusão social (FERRAREZI e AMORIM, 2007, p.21).

No terceiro período, busca-se alinhar o prêmio com as novas diretrizes de gestão voltadas para a inclusão social. Em cada edição do Concurso ocorrida entre 2003 e 2006, foram feitas alterações pontuais nos critérios de seleção e nas áreas temáticas. Tal movimento constante faz desse período uma fase de transição<sup>5</sup>.

O quarto período, de 2007 até o momento atual, reflete, fundamentalmente, a ampla revisão ocorrida e implementada desde a 12ª edição do Concurso Inovação. A preocupação com a melhoria da gestão com foco na inclusão social permanece e é aprofundada. A noção do que seriam inovações direcionadas para a sociedade é aperfeiçoada e os critérios de seleção definidos a partir valores modernos da gestão pública. Esse período possui duas características: ênfase em melhor atender as necessidades dos cidadãos e promoção de novos arranjos institucionais e de mecanismos de participação, estreitando as relações entre Estado e sociedade. Ambas estão relacionadas com a busca de melhores resultados para as políticas públicas e com a necessidade de fomentar resultados para a sociedade.

A contribuição do Concurso Inovação para a identificação e disseminação de práticas inovadoras na gestão pública, segundo determinadas diretrizes e critérios, está relacionada com a escolha dos premiados a cada edição.

---

<sup>5</sup> A grande queda no número de inscrições entre o segundo e terceiro períodos pode ser um sinalizador do processo de transição e intermitência vivenciado pelo Concurso Inovação.



Em 15 edições, foram premiadas 311 iniciativas inovadoras.

A área temática de atendimento ao cidadão é a mais premiada: 62 práticas, ou 20% do total de premiados (gráfico 1). Envolve experiências de simplificação e agilização de procedimentos na entrega dos serviços, melhoria de acesso e de qualidade dos serviços e estabelecimento e gerenciamento de padrões de atendimento de serviços e ouvidorias (ENAP, 2009b).

Gráfico 1 – Distribuição dos premiados por área temática (1996-2010)



Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional, empatada com melhoria dos processos de trabalho, dividem a posição como segunda área mais premiada.

No caso da área de planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional, esse desempenho foi conseguido principalmente nos dois primeiros períodos, entre 1996 e 2002, quando o número de premiados era maior. É entre 1999 e 2002, período em que o Concurso Inovação dedicou-se a enfatizar o planejamento e orçamento, que essa área obtém mais premiações (proporcionalmente).



A área de melhoria dos processos de trabalho, embora seja a segunda mais premiada ao longo das 15 edições, tem melhor desempenho entre os premiados entre 1996 e 1998 (1º período) e de 2003 a 2006 (3º período).

A área arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas<sup>6</sup> cresce consideravelmente em inscrições no quarto período e, a partir de 2007, é a área mais premiada. Ela engloba iniciativas relacionadas a:

Formas e processos de articulação de parcerias ou cooperação, envolvendo entes públicos ou privados (entre setores ou organizações do mesmo ministério, entre níveis de governo, com ONGs, entre diferentes órgãos de governo etc.), promovidos pelo órgão responsável pela coordenação de uma política pública. Promoção de redes de políticas públicas. Processos de consulta e participação cidadã em serviços públicos (ENAP, 2009b).

Por enfatizar aspectos de gestão relativos a parcerias, coordenação intragovernamental, redes e participação cidadão, essa área é uma das mais alinhadas com os novos valores e princípios do Concurso Inovação. Ela engloba práticas que envolvem arranjos institucionais para melhor atendimento das necessidades da sociedade e melhoria das políticas públicas, embora não trate de ações de atendimento *stricto sensu*. São exemplos de alguns premiados no quarto período (a partir de 2007): a iniciativa Nossa Várzea, de regularização fundiária em áreas de várzea; o programa Caminho da Escola, que disponibiliza para estados e municípios uma linha de crédito para aquisição de veículos para transporte escolar; o programa de documentação da trabalhadora rural; e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher<sup>7</sup>. Essas iniciativas envolvem a cooperação entre governo federal, estados e municípios em políticas que dizem respeito às três esferas de governo onde cada uma exerce uma parte da responsabilidade.

A área de gestão da informação possui um perfil variado, que demonstra a própria evolução dessa área ao longo dos anos. O primeiro período do Concurso Inovação (1996-1998) coincide com o processo de informatização do governo federal. As experiências premiadas nessa época, sem exceção, tratam da

---

<sup>6</sup> Essa área foi criada em 2004, mas com a revisão do banco de dados do Concurso Inovação, todas as experiências anteriores a essa data que pertenciam à categoria articulação de parcerias foram nela incorporadas (FERRAREZI e AMORIM, 2007).

<sup>7</sup> Ver Banco de Soluções do Concurso Inovação em <http://inovacao.enap.gov.br>.



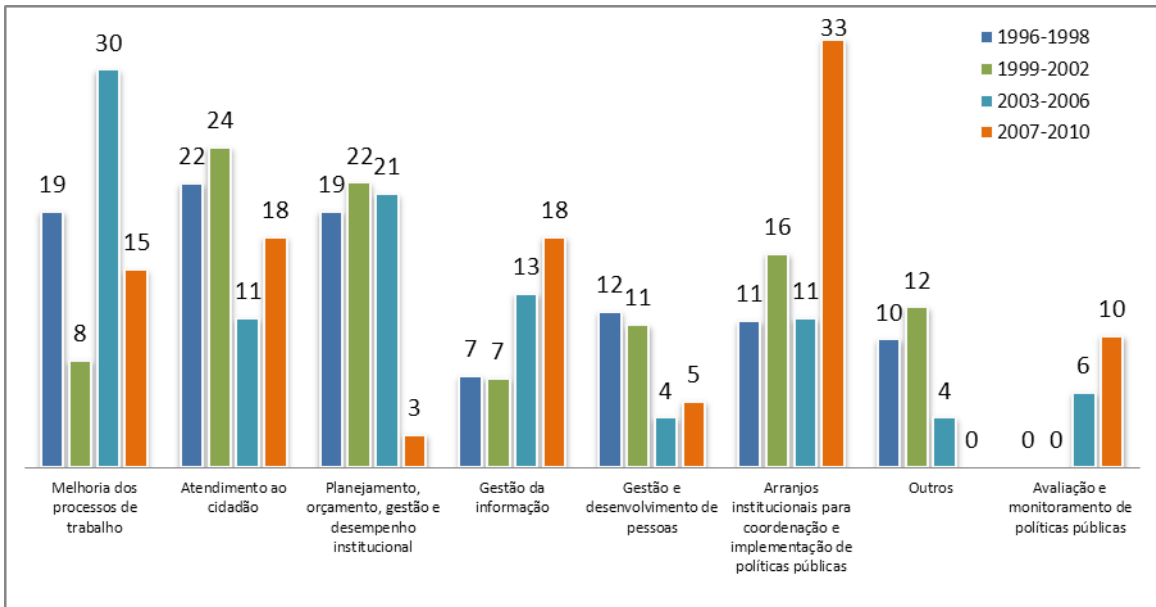
implantação de sistemas informatizados de gestão. Há também experiências premiadas na área de atendimento ao cidadão que envolvem a informatização de ferramentas, como os serviços prestados pela Receita Federal (ENAP, 2001). No quarto período, a partir de 2007, os premiados são mais relacionados com o uso de ferramentas informatizadas para prestar informações para a sociedade e com sistemas de gestão do conhecimento, dando mais transparência à gestão pública e possibilitando o controle social, o que demonstra os avanços nos mecanismos de *accountability*.

A área de avaliação e monitoramento de políticas públicas, embora o cômputo geral aponte apenas 2% de premiados, tem crescido desde a sua criação em 2004. Proporcionalmente, é a área mais premiada: recebeu 16 inscrições, das quais sete foram premiadas. Isso indica a importância dessa área para a gestão pública.

A análise das iniciativas premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal reafirma o alinhamento entre diretrizes governamentais e os esforços desempenhados pelas equipes de servidores em busca da mudança. Os períodos destacados e suas diferentes ênfases – administração gerencial entre 1996 e 1998, gestão empreendedora com destaque para planejamento e orçamento entre 1999 e 2002, melhoria das políticas sociais entre 2003 e 2006, e maior ênfase na busca de melhor atender as necessidades dos cidadãos e na promoção de novos arranjos institucionais a partir de 2007 – refletem os ciclos de mudança administrativa e a consideração, cada vez maior, das necessidades e demandas dos cidadãos. Entre os premiados, o alinhamento entre as diretrizes e as práticas inovadoras é mais evidente, pois as áreas temáticas e os critérios de avaliação sinalizam os rumos prioritários na mudança da gestão.



Gráfico 2 – Percentual de premiados nas áreas temáticas por período



O Concurso Inovação foi criado em meio às diretrizes da reforma administrativa baseada nos princípios da Nova Gestão Pública. A agenda de gestão daquela época enfatizava o foco no cidadão, a melhoria dos processos de trabalho, e o planejamento, gestão e desempenho institucional. Entre 1999 e 2002, quando o PPA ganha força como princípio orientador da gestão, a área de planejamento, gestão e desempenho institucional ganha relevo entre os premiados. No terceiro período (2003-2006), os premiados voltam a se concentrar na área de melhoria dos processos de trabalho. Para o quarto período, a partir de 2007, destaca-se a área de arranjos institucionais, que envolve o estabelecimento de parcerias, mecanismos de governança e de promoção da participação cidadã. Nessa área, foram premiadas 33% do total agraciado no período (gráfico 2).

A próxima seção apresenta exemplos de iniciativas inovadoras premiadas que ilustram a busca por mais eficiência, sem diminuir a necessidade de transformação em favor da cidadania. São citados exemplos de experiências na área de atendimento ao cidadão, área mais premiada ao longo da trajetória do Concurso; e de arranjos institucionais, que mais se destaca nos últimos anos. Ambas estão diretamente relacionadas com a perspectiva da melhoria das relações entre Estado e sociedade, principalmente na necessidade de entender melhor as características e necessidades da população.



## 4 EXEMPLOS SELECIONADOS ENTRE OS PREMIADOS

A preocupação com o cidadão sempre esteve presente no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Nos primeiros cinco anos, entre 1996 e 2000, o foco principal era a “prestação de serviços ao usuário-cidadão”, refletindo a influência dos princípios e da terminologia da Nova Gestão Pública (ENAP, 2001). Nesse período, as principais inovações na área de atendimento ao cidadão envolviam a criação de centrais de atendimento, informatização e atendimento itinerante, especialmente pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pela Receita Federal do Brasil. Atualmente, as práticas inovadoras estão mais relacionadas com uma visão do cidadão como um ator no processo de políticas públicas – que precisa ser considerado e ouvido em suas especificidades –, o que reflete os novos valores da gestão pública divulgados pelo Concurso Inovação.

Três iniciativas premiadas foram escolhidas para ilustrar práticas inovadoras na entrega de serviços ao cidadão: o Prevbarcos, o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural e o Programa Caminho da Escola. Essas iniciativas têm em comum avanços no atendimento da população dispersa em grandes regiões geográficas, usualmente menos favorecidas pelas políticas públicas em decorrência de dificuldades logísticas e orçamentárias.

### 4.1 Prevbarcos

Em um país com dimensões continentais e locais de difícil acesso, o atendimento itinerante é uma boa forma de aproximar o Estado do cidadão. Uma das situações mais peculiares ocorre na região amazônica, de grande extensão territorial, onde o acesso mais comum é por meio de barcos. Nessa região, temos uma experiência premiada de atendimento itinerante: o Posto Flutuante do Pará, do INSS<sup>8</sup>.

Assim como outras ações de atendimento itinerante, em que o serviço público vai até o cidadão, o posto flutuante do INSS visa o atendimento da população ribeirinha. O projeto foi iniciado em 1997. Em face do sucesso, foi expandido. Atualmente, o INSS conta com quatro embarcações que formam o programa PrevBarcos.

---

<sup>8</sup> O INSS, pela própria natureza de suas atividades, é uma organização voltada para o atendimento ao cidadão.



O posto flutuante do Pará, iniciativa premiada pela ENAP, foi a primeira embarcação. Ainda em 1997, realizou 24 viagens, atingindo 36 municípios e realizando oito mil atendimentos na área do arquipélago de Marajó. Em 1999 foi implantada outra embarcação no Pará, visando o atendimento da região de Santarém. Em 2004, os dois barcos foram substituídos por embarcações mais modernas, *ferry boats* locados pelo INSS, com autonomia de aproximadamente 600 horas de viagem cada um (MPS, 2004).

Mais dois Prevbarcos atendem às comunidades rurais, ribeirinhas, extrativistas, aldeias indígenas e quilombolas do Amazonas, Pará e Rondônia. Todas as embarcações são equipadas com internet via satélite, o que permite a integração com os sistemas informatizados da previdência social e viabiliza a concessão de benefícios no local. Em média, cada barco viaja com seis servidores administrativos, um médico perito e um assistente social que realizam de 1500 a 2000 atendimentos ao longo do percurso, que chega a durar 50 dias. Na região amazônica, o atendimento itinerante viabiliza o acesso da população aos serviços previdenciários, pois “na maioria dos casos, a agência da previdência social mais próxima está muito distante do local [...]. Os habitantes do município paraense de Juruti, por exemplo, residem a 848 quilômetros da agência mais acessível, um percurso que consome 18 horas de viagem pelo Rio Amazonas” (MPS, 2010).

Os benefícios do atendimento itinerante não se restringem à população. A própria instituição lucra com a mudança da imagem institucional.

Além das embarcações, existem unidades móveis que circulam por terra, o Prevmóvel, iniciativa também premiada no Concurso Inovação. Criada em 1999 pelo INSS de Pelotas, cidade da região sul do Brasil, a experiência foi expandida nacionalmente. Atualmente, 68 veículos percorrem estradas em 25 estados visitando municípios que não possuem agências da previdência social (idem).

A implantação dos programas Prevbarcos e do Prevmóvel ajuda a minimizar as dificuldades de instalação de novas agências em municípios com população pequena e dispersa. Mais do que estrutura física, novos postos requerem recursos humanos, difíceis de alocar permanentemente em locais remotos.





## 4.2 Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

Integrar ações entre diferentes órgãos e esferas de governo é sempre um desafio. O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), mistura atendimento itinerante e serviços integrados. Embora seja uma experiência na área temática de arranjos institucionais para a coordenação e implementação de políticas públicas, seu objetivo é fornecer documentação civil às cidadãs habitantes das áreas rurais do país. Além disso, possui uma dimensão mais ampla dos que os atendimentos itinerantes dos anos 90, pois envolve articulação, coordenação e repartição de competências entre diferentes órgãos governamentais e não governamentais.

O PNDTR foi implantado em 2004 para contemplar demandas dos movimentos sociais, tendo em vista o “limitado acesso das mulheres a políticas públicas de desenvolvimento rural devido à ausência de documentação civil” (ENAP, 2009). Essa é uma população carente, que muitas vezes não tem informação sobre os procedimentos para emissão de documentos ou não tem recursos para providenciá-los.

A emissão de documentos envolve várias instituições e algumas delas não estão presentes em todos os municípios do país:

A emissão do registro civil de nascimento é feita por cartórios; o Cadastro de Pessoa Física (CPF) é emitido por instituições bancárias, agências dos correios e órgãos públicos através de convênios com a Receita Federal; a - Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) é emitida pelas Delegacias Regionais do Trabalho e Subdelegacias, além das Agências de Atendimento ao Trabalhador e convênios entre municípios e outras entidades com o Ministério do Trabalho e Emprego; a Carteira de Identidade (ou RG) é emitida pelos Institutos Estaduais de Identificação. Soma-se a essa dispersão a diversidade de procedimentos para obter a documentação pessoal, já que cada um desses órgãos determina os requisitos específicos para a emissão de cada documento (ENAP, 2009, p. 68).

A organização da sociedade civil foi muito importante para expressar o problema enfrentado pela população rural, em especial as mulheres, levando à criação do programa no governo federal. O movimento chamado Articulação Nacional de Trabalhadoras Rurais trabalhou, a partir de 1997, junto ao sindicato dos trabalhadores rurais, a ONGs, igrejas, e nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) para a realização de mutirões de documentação. A reivindicação era para que essa atividade fosse incorporada de forma permanente como uma política pública.



Com a criação do PNDTR em 2004, mutirões itinerantes são realizados periodicamente, organizados por uma coordenação nacional com equipes de diferentes órgãos, apoiada por servidores federais que atuam nas superintendências regionais do Incra e nas delegacias estaduais do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os mutirões atendem agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, mulheres atingidas por barragens, quilombolas, pescadoras artesanais, extrativistas e indígenas (ENAP, 2009).

A documentação é condição para acesso a muitos programas do governo brasileiro, em especial o Pronaf (programa de crédito rural para agricultores familiares), o Bolsa-Família, a aposentadoria rural e o auxílio-maternidade. A emissão dos documentos permite o acesso de pessoas antes excluídas a diversos benefícios aos quais têm direito.

Atualmente, o programa conta com unidades móveis – ônibus Expresso Cidadã – que viabilizaram a emissão imediata de documentos. Os ônibus são equipados com mesas, cadeiras, microcomputadores com acesso à internet, impressoras, scanners, plastificadora, TV com DVD, equipamento para fotografia. A aquisição dos ônibus permitiu a realização de mais mutirões, aumentando os números de emissão de documentos. A ação estende-se a familiares das trabalhadoras rurais e outros interessados, embora o foco seja a mulher (ENAP, 2009).

Até julho de 2009, o PNDTR realizou mais de 2.000 mutirões de documentação para mais de um terço dos municípios brasileiros (2.368) e emitiu mais de um milhão e 220 mil documentos que asseguram para mais de 550 mil mulheres do meio rural as condições básicas para acessar as políticas públicas do governo federal (MDA, 2010).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário continua trabalhando para a expansão do PNDTR. Parceria com o INSS permite o encaminhamento de pedidos de benefício e agendamentos de perícia durante eventos do Expresso Cidadã. Para o estado do Amazonas, está sendo planejada a aquisição de uma embarcação para funcionar como o Expresso Cidadã.



### 4.3 Programa Caminho da Escola

Vencer longas distâncias na área rural para cursar a escola faz parte da vida de muitas crianças brasileiras. Para facilitar esse caminho, o governo precisa investir no transporte escolar. Nosso marco constitucional estabelece uma federação, na qual cada ente governamental (governos federal, estadual e municipal) possui responsabilidades. Em algumas áreas, como na educação, as responsabilidades são divididas e compartilhadas. O financiamento da educação pública e o estabelecimento de diretrizes educacionais para todo o país cabem ao governo federal. A oferta regular de ensino básico, da educação infantil ao ensino médio, cabe a estados e municípios.

O governo federal exerce seu papel financiador transferindo recursos para as outras esferas, segundo normas expressas na legislação. Essa prerrogativa é utilizada, em alguns casos, para suprir áreas de política educacional não priorizada por estados e municípios. O transporte escolar rural é uma delas. São mais de 8,4 milhões de estudantes que, muitas vezes, são transportados em condições precárias, em veículos velhos e mal conservados, ou embarcações sem segurança nem conforto.

No Programa Caminho da Escola, criado em 2007, o governo federal presta assistência financeira suplementar para o transporte escolar, garantindo que as crianças moradoras da zona rural possam ir à escola. Para a melhoria da frota, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entidade ligada ao Ministério da Educação, padronizou as especificações dos ônibus e embarcações destinadas ao transporte rural, considerando que enfrentam condições mais severas: ruas não pavimentadas, poeira, lama, buracos, mata-burros, estiagem e enchentes em rios caudalosos onde, muitas vezes, não existe píer para atracação.

Para fazer avançar as condições de transporte, o FNDE adotou um modelo de compras em grande escala. Um pregão eletrônico para compra de ônibus e embarcações é realizado pelo FNDE. Os estados e municípios interessados em adquirir veículos podem aderir ao pregão e, caso necessitem de financiamento, podem pleitear recursos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A linha especial de crédito do BNDES, vinculada ao programa, possui com juros reduzidos e financiamento em 72 parcelas (ENAP, 2009).



Os veículos fabricados são submetidos à vistoria do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, que certifica a conformidade com os padrões estabelecidos pelo MEC e seus parceiros. Os veículos aprovados recebem um selo de garantia e o fabricante é autorizado a entregar o produto e receber, diretamente do BNDES, o valor correspondente. Não há transferência de recursos para estados e municípios. Para incentivar ainda mais o programa, o Congresso brasileiro isentou esses veículos de alguns impostos federais e estaduais (ENAP, 2009).

Até junho de 2010, foram adquiridos: 9756 ônibus e micro-ônibus, com adesões de um total de 3274 municípios, sete governos estaduais e cinco instituições federais. O valor total dos recursos movimentados é de R\$1.644.477.700,00.

O Programa Caminho da Escola permite a padronização em todo o país do transporte escolar rural, a renovação da frota – segundo rígidas especificações técnicas –, amplamente debatidas com a sociedade, e o acesso de crianças carentes ao ensino.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A promoção da inovação no setor público envolve questões político-administrativas dos órgãos governamentais, preocupações com o impacto das políticas públicas e com a melhoria das relações entre Estado e sociedade.

Prêmios de inovação e qualidade incentivam mudanças na gestão pública e permitem a disseminação de práticas. No Brasil, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal dedica-se a incentivar a inovação dentro das equipes e departamentos dos órgãos federais, destacando o potencial transformador de pequenas mudanças. Existem outros prêmios nacionais que se concentram em áreas temáticas específicas, como a gestão educacional, a gestão em saúde, ou em outras esferas de governo. Todos são importantes na sinalização das características de uma boa gestão: uma gestão voltada para o atendimento dos direitos do cidadão, pautada pela efetividade, eficácia e eficiência no uso dos recursos públicos, que divulgue os resultados das políticas públicas e que permita o controle social.



A trajetória de 15 anos do Concurso Inovação é exemplo de como as diretrizes governamentais na área de gestão podem ser difundidas de modo eficaz para os servidores públicos. Os resultados do prêmio demonstram como essas diretrizes estão sendo processadas e incorporadas nas práticas inovadoras.

A análise do Concurso em quatro períodos distintos demonstrou como diferentes ciclos de mudanças administrativas foram contemplados nas iniciativas premiadas. Os princípios da administração gerencial que pautaram o auge da Reforma do Estado em 1996 foram sendo gradualmente adaptados. Perspectivas reducionistas de reforma foram abandonadas e substituídas por instrumentos fortalecedores da equidade nas ações do Estado. Novos princípios foram incorporados, ganhando mais proeminência aqueles relacionados com a promoção de resultados para a sociedade. Contudo, alguns princípios permanecem ao longo dos anos: o foco no cidadão, o fortalecimento dos mecanismos de participação, controle social e a transparência, a preocupação com resultados, a necessidade de gerenciar recursos de forma eficiente, a atenção à qualidade do atendimento ao cidadão. Atualmente, a inovação está muito mais relacionada com o estabelecimento de ações capazes de aproximar as relações entre Estado e sociedade e aprimorar a entrega de serviços.

O maior número de iniciativas inovadoras nos últimos anos na área de arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas, destaca um compromisso crescente com a aproximação com a sociedade e com uma visão integradora da gestão, comprometida com a soma de esforços e o estabelecimento de parcerias tanto no nível horizontal (entre órgãos do governo federal) quanto no nível vertical (entre unidades autônomas da federação). O crescimento de inscrições e premiados nessa área é um indicativo dessa mudança, que beneficia o cidadão. A constância de iniciativas inscritas na área de melhoria de processos de trabalho sinaliza que ainda há necessidade de modificar rotinas administrativas em prol da qualidade.

A área mais premiada em toda a trajetória do Concurso Inovação, atendimento ao cidadão, evidencia a abertura da burocracia às demandas sociais, principalmente se comparada com a década de 1990.

Os exemplos selecionados – Prevbarcos, Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural e Caminho da Escola,



[...] estão, pelo menos em parte, voltadas para dar garantia de acesso aos serviços públicos àqueles que se encontram excluídos por estarem distantes dos centros prestadores. Paradoxalmente, essas experiências adotaram uma estratégia de diferenciação [...] com vistas a alcançar a igualdade na prestação de serviços. A diferenciação envolveu o reconhecimento de que nem todos os cidadãos encontram-se em condições iguais para obter o serviço público e por essa razão, esse serviço deve ser disponibilizado de formas diferentes (ENAP, 2001, p.145).

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural e o Prevbarcos são iniciativas que combinam preocupações com maior eficiência governamental e aproximação com o cidadão. São esforços para expansão das políticas públicas que colocam novas possibilidades para a administração pública. O Programa Caminho da Escola viabiliza para os municípios brasileiros, muitas vezes carentes de recursos financeiros, a renovação da frota de transporte escolar rural, sem que precisem lidar com a burocracia de processos licitatórios fragmentados e descoordenados. Essas três iniciativas demonstram como os governos podem superar a cultura burocrática ao lançar um novo olhar sobre a sociedade, ao entender melhor as características da população e suas necessidades. Apontam o potencial de transformação da gestão em favor da cidadania.

Conquistas sociais, novos direitos e expectativas dos cidadãos continuarão trazendo desafios para o desenvolvimento de políticas públicas, o que torna a inovação uma necessidade para viabilizar ciclos contínuos de mudanças e adaptações na gestão. Uma vez que o Estado se mantenha permeável a ouvir as demandas da sociedade e promova a inovação ele pode ser capaz de responder a esses anseios. As iniciativas inovadoras identificadas e disseminadas por diferentes prêmios mostram que há muito mais dentro da gestão pública do que organizações engessadas. Os resultados alcançados por essas práticas vão desde um melhor uso do dinheiro público ao atendimento cada vez mais adequado, o que contribui para o aumento da confiança no governo e para a promoção de resultados cívicos.



## REFERÊNCIAS

Banco de Soluções do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Disponível em <http://inovacao.ena.gov.br/>, 01-07-2010.

Coutinho, Gustavo A. (2001) - org. *Ações premiadas no 6º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP.

Coutinho, Gustavo A. (2002) - org. *Ações premiadas no 7º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP.

ENAP (1997). *Relatório do 1º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal*. Documento interno.

ENAP (2001). *Inovações na Gestão Pública Federal: Balanço de cinco anos do Concurso organizado pela ENAP*. Brasília: ENAP.

ENAP (2002). *Regulamento do 7º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal Prêmio Helio Beltrão*.

ENAP (2007). *Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - Revisão dos objetivos e do processo*. Documento para discussão interna. Brasília: ENAP, mimeo.

ENAP (2009). *Ações premiadas no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP.

ENAP (2009b). *Manual de orientações do 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP, mimeo.

ENAP (2010). *Regulamento do 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília. Disponível em <http://inovacao.ena.gov.br/>.

Ferrarezi, Elisabete e Amorim, Sônia (2007). *Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: análise de uma trajetória*. Brasília: ENAP.

Ferrarezi, Elisabete; Amorim, Sônia; e Tomacheski, João (2010). *Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal?* Brasília: ENAP, mimeo.



Koch, Per e Hauknes, Johan (2005). *On Innovation in the public sector-today and beyond*. Publin Report. Oslo: NIFU-Step. Disponível em: <http://www.step.no/publin>

Lemos, Chélen F. (2000) - org. *Ações premiadas no 5º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP.

MDA (2010). *Terra, renda e cidadania para as mulheres rurais*. Disponível em [http://portal.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Resultados\\_Politicass\\_Trabalhadoras\\_Rurais.pdf](http://portal.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Resultados_Politicass_Trabalhadoras_Rurais.pdf), 03-08-2010.

MPS (2004). *PREVMóvel: INSS/PA esclarece colunista sobre agência flutuante*. Disponível em <http://www.previdenciasocial.gov.br/vejaNoticia.php?id=15769>, 08-07-2010.

MPS (2010). *INSS 20 ANOS 7: Previdência faz atendimento itinerante em locais de difícil acesso*. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/vejaNoticia.php?id=38877>, 08-07-2010.

Paiva, Andrea B. e Araújo, Frederico Augusto G. (2003) - org. *Ações premiadas no 8º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP.

Petrucci, Vera (2002). *Inovações no governo federal brasileiro: Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal – Prêmio Helio Beltrão*. Artigo apresentado no VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 a 11 de outubro de 2002.

Petrucci, Vera e Rua, Maria das Graças (1998) - org. *Ações premiadas no 1º Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal*. Brasília: ENAP.





---

## AUTORIA

**Clarice G. Oliveira** – Assessora de Pesquisa / Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2007) e graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2002). Integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal brasileiro desde julho de 2002. Atualmente faz parte da equipe de pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), onde realiza atividades de desenvolvimento e apoio a projetos de pesquisa em temas da gestão pública, tais como inovação, políticas públicas e diversidade e gestão por competências. Também trabalha com prospecção de metodologias de ensino e pesquisa (Mesa-redonda de Pesquisa-Ação e casos aplicados ao ensino), dá suporte à organização do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal e às atividades relativas à coordenação técnica do Prêmio ODM Brasil. ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

Endereço eletrônico: [clarice.oliveira@enap.gov.br](mailto:clarice.oliveira@enap.gov.br)



# **DISSEMINAÇÃO DE INICIATIVAS INOVADORAS PREMIADAS NO CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL (1996-2006)**

Eduardo Raupp de Vargas



## **DISSEMINAÇÃO DE INICIATIVAS INOVADORAS PREMIADAS NO CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL (1996-2006)**

Eduardo Raupp de Vargas

### **RESUMO**

Este trabalho apresenta os resultados de pesquisa sobre a disseminação de inovações premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido, no Brasil, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), desde 1996. O objetivo deste estudo é o de identificar se as iniciativas premiadas foram de alguma forma adotadas em outros órgãos ou em outros setores do órgão de origem da inovação. Parte-se do pressuposto de que a ocorrência da disseminação atinge um dos principais objetivos da premiação, qual seja o de dar conhecimento à sociedade de novas formas de gestão que podem ser colocadas em prática em prol de melhores políticas na administração pública. Os casos analisados demonstram o predomínio de iniciativas capitaneadas pela gerência de nível intermediário, os responsáveis diretos pelas iniciativas. De forma geral, as iniciativas que apresentaram maiores evidências de disseminação foram aquelas que conseguiram estabelecer uma relativa independência da esfera governamental. Em outras palavras, tornaram-se referência para a sociedade e não tiveram sua continuidade ameaçada por mudanças de orientação política, ampliando sua longevidade e capacidade de disseminação.



## 1 INTRODUÇÃO

A análise da inovação em serviços públicos no Brasil tem se nutrido fundamentalmente dos pressupostos da teoria da inovação erguida a partir da manufatura. Assim, a tipologia de inovações schumpeteriana, os conceitos de paradigma e trajetória tecnológica e a análise da difusão de inovações podem ser vistos em adaptações muitas vezes *sui generis* para a lógica de funcionamento da administração pública.

Este artigo se insere no esforço de desenvolver uma abordagem da inovação em serviços públicos que passe pela discussão das especificidades destas atividades, por sua natureza de serviços e por sua motivação pública. Dito de outra forma, uma abordagem que leve em conta as características da relação de serviço no setor público. Para tanto, tem como objetivo analisar experiências inovadoras premiadas pelo governo brasileiro entre os anos de 1996 e 2006, no bojo do concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) do Brasil, procurando identificar as principais razões de sua continuidade e disseminação.

O universo de iniciativas premiadas neste período é de 281 casos. Com base em uma distribuição segundo áreas temáticas, ministérios responsáveis e localidade onde se deu a implementação da inovações definiu-se critérios para seleção dos casos a serem estudados. Houve, ainda, uma divisão cronológica dos casos, distribuídos em dois períodos (1996-1998 e 1999-2006), cuja demarcação obedece ao momento em que os critérios do concurso passaram por uma revisão. Finalmente, com base em critérios de acessibilidade e conveniência, nos debruçamos sobre 35 iniciativas, das quais 11 são correspondentes ao período 1996-1998 e 24 premiadas no segundo período.

A coleta de dados foi baseada em três tipos de fontes de evidências. Inicialmente, foram examinados os relatos apresentados pelas iniciativas ao se candidatarem ao concurso. Este levantamento inicial foi complementado pela leitura de artigos científicos que se reportavam à premiação. Além disso, houve consulta às páginas dos órgãos públicos responsáveis pelas iniciativas, como forma de identificar algumas informações sobre a continuidade da iniciativa. A segunda etapa de coleta de dados envolveu a realização de entrevistas semi-estruturadas, do tipo



episódica, com os responsáveis atuais pelas iniciativas indicados pelo banco de dados da ENAP. A terceira fonte de dados foi constituída pelos documentos, publicações, informativos, vídeos, gravações e outros materiais fornecidos pelos informantes no momento da entrevista. Previamente, quando da solicitação da entrevista, era solicitado que o responsável providenciasse todo o material possível para confirmar e complementar o que seria informado no encontro.

Os procedimentos de análise se basearam no uso da codificação temática e, a partir da mesma, do emprego da análise qualitativa de conteúdo. Os temas foram definidos a partir do marco teórico adotado. O procedimento consistiu, então, na identificação dos temas definidos ao longo da entrevista gravada e sua classificação de acordo com a codificação definida.

No caso brasileiro, dentre as trinta e cinco experiências analisadas, pode-se verificar, por um lado, a diversidade de condicionantes e atores nos processos de inovação e, por outro, as associações entre atores governamentais e não-governamentais na consolidação e disseminação de iniciativas.

Os resultados indicam, ainda, um conjunto de questões a serem levadas em conta pelo governo brasileiro em suas políticas públicas caso ele deseje uma atuação mais efetiva na promoção e disseminação de práticas inovadoras. Certamente, num país com as carências do Brasil, uma política decidida, nesta direção, é sempre bem-vinda.

Este artigo está organizado em três seções, além desta introdução. Na segunda seção, são apresentados os principais elementos teóricos que embasam a definição de fatores que contribuem para a continuidade e disseminação de inovações no setor público. Em seguida, são apresentados os principais resultados para o conjunto dos casos analisados<sup>1</sup>. Finalmente, apresenta-se as considerações finais deste estudo.

---

<sup>1</sup> Em função do escopo deste artigo, não será possível uma análise pormenorizada de cada caso, optando-se por uma apresentação geral das tendências em disseminação e continuidade considerando-se os dois períodos investigados.



## 2 PONTOS DE PARTIDA PARA A ANÁLISE DA DISSEMINAÇÃO DE INOVAÇÕES NO SETOR PÚBLICO

Nesta seção, apresentam-se alguns dos principais fundamentos teóricos que envolvem a descrição e análise de processos de disseminação de inovações. Para tanto, apresentamos os elementos geralmente presentes nos processos de difusão de inovações e o debate entre modelos de difusão e modelos de tradução, inserindo, neste ponto, as reflexões da chamada Teoria do Ator-Rede. Finalmetne, apresentamos uma síntese dos principais fatores determinantes da inovação no setor público segundo pesquisas recentes.

### 2.1 Elementos gerais sobre o processo de disseminação de inovações

Everett Rogers (1983), em trabalho que se tornou clássico sobre o tema, define a difusão de uma inovação como “...o processo pelo qual uma inovação é comunicada por intermédio de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social” (Rogers, 1983, p.5). Desta definição extraem-se os elementos-chave do processo de difusão, quais sejam: as características da inovação, os canais de comunicação, o tempo e o sistema social. Cada um a sua forma, estes elementos interferem nos rumos e na velocidade do processo de difusão<sup>2</sup>.

Para este autor, o processo que leva à decisão de adotar (ou não) uma inovação – o processo de decisão pela inovação - é uma atividade de processamento da informação que se desdobra em duas fases. Uma primeira envolve a procura da informação e diz respeito ao momento em que o potencial adotante recolhe os relatos sobre as características e possíveis efeitos da inovação em exame. Esta fase geralmente antecede as primeiras adoções de uma inovação. Na segunda fase, as informações são processadas, ou seja, já se tem conhecimento de alguns resultados da inovação e se passa a uma avaliação destes resultados. Esta segunda fase possibilita resultados tão mais nítidos quanto tangível for a

---

<sup>2</sup> Ao debruçar-se sobre a análise da difusão de inovações organizacionais, autores vinculados ao chamado neo-institucionalismo, discutem a importância dos processos de isomorfismo na definição do curso de adoção de uma inovação (ABRAHAMSON, 1991; REDMOND, 2003). Embora reconhecendo a importância desta abordagem, ela não será desenvolvida neste trabalho, uma vez que as iniciativas sob análise não se limitam a mudanças organizacionais. Optou-se, assim, por abordar perspectivas sobre a difusão, ou disseminação, de inovações que não estejam focadas em um tipo de inovação.



inovação. Rogers alerta para as dificuldades de “seguirmos” inovações que não se concretizam num objeto físico, como inovações organizacionais e inovações em serviços, e também para as dificuldades que este tipo de inovação seja avaliado pelos potenciais adotantes, consideração importante na análise de inovações no setor público.

Um dos problemas fundamentais no tratamento da difusão está numa definição precedente: de que inovação está se falando? Isto porque as inovações não são unidades de análise homogêneas e invariáveis e sua compreensão pode variar segundo o recorte analítico adotado. Há, portanto, um desafio inicial de circunscrever a inovação, de forma que suas características possam ser desveladas. Essas influenciam diretamente o processo de difusão e, segundo Rogers (1983), podem ser sumarizadas em termos de *vantagem relativa*, *compatibilidade*, *complexidade*, *possibilidade de experimentação* (Bruno, o termo em inglês, no original, é *testability*...não sei se há algo em francês que se assemelha) e *visibilidade* da inovação.

A primeira característica, a vantagem relativa, diz respeito à comparação entre determinados atributos da inovação e a prática anteriormente em curso. Esta vantagem pode ser avaliada sob diferentes perspectivas, tais como econômica, social, organizacional etc. Trata-se, portanto, de uma consideração da superioridade da inovação, do que a afirma em relação à prática anterior. No caso do setor público, alguns dos determinantes das inovações identificadas nas últimas décadas, como a busca de maior democratização, transparência, participação, eficiência, dentre outros, podem ser os parâmetros para avaliar a vantagem relativa da inovação.

Ainda que a inovação seja reconhecidamente vantajosa, esta característica, por si só, não seria suficiente para sua adoção. Segundo Rogers (1983), uma inovação será adotada se for compatível. Por compatibilidade o autor entende “...o grau pelo qual uma inovação é percebida como sendo consistente com os valores existentes, experiências passadas e necessidades dos potenciais adotantes” (ROGERS, 1983, p.15). A compatibilidade é uma característica relacionada com a resistência ao novo, o medo de mudanças abruptas, que permite considerar que quanto maior a compatibilidade de uma inovação do ponto de vista de um adotante potencial, maior a probabilidade de sua adoção e, portanto, maior seu potencial de difusão.



Uma terceira característica da inovação diz respeito a sua complexidade. Evidentemente a complexidade da inovação não é absoluta, pois, como afirma Rogers, trata-se da maior ou menor dificuldade que os potenciais adotantes têm para entender e usar a inovação. Certamente, este aspecto está relacionado com a concepção do processo de difusão como um tipo específico de comunicação, a comunicação de algo novo (ROGERS, 1983). No processo de comunicação não há como se alcançar o objetivo se não há compreensão entre os interlocutores. Assim, quanto mais difícil é entender ou usar a inovação, mais complexa ela se apresenta e menos provável será sua difusão.

A quarta característica está associada à possibilidade de a inovação ser testada (“trialability”). Este aspecto é destacado por Rogers (1983) ao lembrar o lançamento de novos produtos ou serviços em que a possibilidade de experimentar, de testar, está presente. Na tentativa de reduzir incertezas, que permeia o processo de decisão pela inovação, a possibilidade de que a inovação seja testada por algum período, sem que para isso as práticas anteriores devam ser imediatamente substituídas e que decisões irreversíveis tenham que ser tomadas, contribui para que o processo de difusão da inovação se acelere.

Finalmente, a quinta característica da inovação que está diretamente associada a sua potencialidade de difusão diz respeito à visibilidade (“observability”) dos seus resultados. Diante do novo, nada mais reconfortante para um potencial adotante do que analisar os resultados já comprovados. Neste sentido, quanto mais visíveis forem os resultados da inovação, maiores as possibilidades da sua difusão.

Uma vez identificadas as características da inovação, pode-se abordar o segundo elemento destacado por Rogers (1983), qual seja, os canais de comunicação por intermédio dos quais estas características são transmitidas aos potenciais adotantes. Seguindo a interpretação do processo de difusão como um processo específico de comunicação, os canais por intermédio dos quais esta comunicação se dá podem influenciá-la e, assim, interferir nos rumos da difusão.

De forma sintética, o autor relaciona dois canais de comunicação – a comunicação de massa e a comunicação interpessoal – com diferentes fases do processo de difusão. Nesta perspectiva, as primeiras informações sobre uma inovação parecem ser mais bem transmitidas pelos meios de comunicação de massa, como rádio, televisão e jornais. Por outro lado, este contato com uma informação





genérica não seria suficiente para que a inovação fosse adotada. O processo de comunicação que leva à adoção teria que passar por uma fase de convencimento, de persuasão, na qual a identificação e a proximidade entre os interlocutores seria fundamental. É justamente este aspecto do processo de difusão que tem levado muitos autores a destacar, ainda que sob diferentes perspectivas, o papel das redes na difusão de inovações (ROGERS, 1983; HIVNER, HOPKINS, HOPKINS, 2003; DOSI, 1991; ABRAHAMSON, 1991; CALLON, 1991; LATOUR, 2000).

O terceiro elemento-chave do processo de difusão, segundo Rogers (1983) é o tempo. A inclusão desta variável nos modelos de difusão estimula pelo menos três tipos de análise: o tempo do processo de decisão pela inovação, a velocidade de adoção (ou “inovatividade”) e a taxa de adoção da inovação.

Para a análise do tempo do processo, o autor propõe uma seqüência de fases do processo de adoção de uma inovação que se iniciaria com o (1) conhecimento da inovação; passaria por um momento de (2) persuasão, daria lugar ao momento de (3) decisão e, uma vez tomada a decisão de adotar a inovação, seguem-se as etapas de (4) implementação e (5) confirmação. No seu desenrolar, este processo de decisão se tornaria cada vez mais exigente em termos da informação requerida. Na primeira fase, onde se dá o conhecimento da inovação, o adotante pode se contentar com o tipo de informação que provém dos meios de comunicação de massa. Basta um noticiário, uma matéria de jornal, um anúncio no rádio para que ele identifique a existência de algo novo e possa cogitar sua incorporação. O convencimento (persuasão) e a decisão sobre a adoção, no entanto, carecem do tipo de informação colhida junto aos pares, muitas vezes de maneira informal, mas que permite esboçar uma avaliação, comparar resultados, compreender as necessidades práticas e até mesmo perceber alguns limites e dificuldades da inovação. A possibilidade de ouvir relatos de experiências, de trocar informações mais detalhadas, de esmiuçar os detalhes de um projeto, são condições que permitem forjar a decisão de adoção e, portanto, permitem que o fluxo de difusão transcorra.

A velocidade de adoção, segundo indicador que a variável tempo permite avaliar, é uma análise do perfil dos adotantes, de sua estratégia, ou possibilidade, de incorporar as inovações com que tomam contato. Os adotantes são classificados, então, de acordo com sua prontidão ou propensão ao novo.



Finalmente, a taxa de adoção de uma inovação seria uma medida da velocidade de propagação da mesma. Em contraste com a velocidade de adoção (“inovatividade”), que procura mensurar o perfil dos adotantes, a taxa de adoção está associada às características da inovação. Nas palavras do autor, a taxa de adoção “...é a velocidade relativa com a qual uma inovação é adotada pelos membros de um sistema social” (ROGERS, 1983, p. 23). P

O quarto elemento do processo de difusão no modelo de Rogers (1983) é o sistema social. O autor define o sistema social como “...um conjunto inter-relacionado de unidades que estão engajadas na solução conjunta de problemas para atingir objetivos comuns” (ROGERS, 1983, p.24). O que unificaria o sistema, portanto, é a busca de solução de problemas comuns. Neste sentido, um sistema social pode ser definido numa diversa gama de unidades, tais como indivíduos, organizações, países de uma região. Neste ponto, pela primeira vez dentre os elementos identificados, o autor permite uma análise do processo de difusão em um nível de agregação diferente do individual. O sistema social reuniria o conjunto de normas, hábitos, costumes, que orientam o comportamento de uma coletividade. Assim, as características deste sistema social podem atuar como um referendo para a inovação ou, por outra, como um alicerce para as resistências.

O modelo de Rogers e seus desdobramentos atuais, como os modelos epidêmicos de difusão, assumem pressupostos teóricos que, muitas vezes, se mostram estranhos ao que caracteriza o processo de inovação. Em particular, esta abordagem considera a inovação como um dado, como algo imutável ao longo do processo de difusão. A situação em que a inovação é modificada é denominada de reinvenção, o que caracterizaria uma situação especial e não o processo de inovação como um processo de constante reinterpretação, de adaptação ou ainda de tradução da inovação às diversas situações de sua aplicação. São estas considerações que estão no fundamento dos chamados modelos de tradução, inspirados na Teoria do Ator-Rede (ANT), que passamos a expor a seguir.

## **2.2 O modelo da tradução de inovações**

Nos termos em que a inovação no setor público é compreendida neste trabalho, pode-se considerar que a inovação é o resultado de uma articulação sociotécnica na qual elementos relacionais e operacionais estão imbricados. A interação entre atores heterogêneos no desenvolvimento das ações públicas



(MASSARDIER, 2006) e, portanto, também das inovações, remete a noção de rede, que permite traçar as associações entre estes atores. Nesta seção, desenvolve-se a noção de rede de forma a que se possa identificar como a **tradução** que estes atores realizam permite identificar de forma adequada o processo de construção e de disseminação de inovações (LATOURET, 2000). A disseminação de uma inovação é resultado deste processo e está circunscrita pelo estágio e extensão da rede de atores que lhe promove.

A principal contribuição, neste sentido, advém da noção de rede tecno-econômica (RTE), proposta por Michel Callon (1991), nos quadros da *Actor Network Theory* (ANT). Esta perspectiva permite desdobramentos em diferentes níveis de análise. Este “framework”, ao mesmo tempo em que nos possibilita estabelecer um ponto de partida para a análise das associações que formam uma rede a partir de uma situação dada, sem qualquer atribuição autoritária de protagonismo seja qual for o ator considerado, permite um olhar sobre o serviço público em toda a sua extensão e heterogeneidade.

Michel Callon (1991) desenvolveu a noção de RTE motivado por sua preocupação em investigar o processo de inovação e, sobretudo, como esse processo articula agrupamentos tão diversos como universidades, laboratórios de pesquisa, empresas, governo, usuários, fundos de financiamento e outros, cuja interação resulta na geração e disseminação de inovações. Em outras palavras, o autor busca responder como entidades com objetivos tão distintos, inseridas em contextos que podem ostentar muitas vezes valores contraditórios, chegam a conformar ligações consolidadas que permitem chegar à produção de um novo bem ou serviço. Com essa preocupação, Callon propõe a definição de rede tecno-econômica nos seguintes termos,

...uma rede tecno-econômica (RTE) é um conjunto coordenado de atores heterogêneos: laboratórios públicos, centros de pesquisa técnica, empresas, organismos financeiros, usuários e poder público que participam coletivamente a concepção, elaboração, produção e distribuição-difusão de procedimentos de produção, de bens e serviços dentre os quais alguns dão lugar a uma transação mercantil (CALLON, 1991, p.196).

Coerente com os fundamentos da ANT, a RTE permite articular estes *actantes* de diferentes origens para compreender os processos de inovação. Para simplificar sua exposição, Callon propõe que se considere a presença de três pólos



na RTE: o pólo científico (S), o pólo técnico (T) e o pólo mercantil (M)<sup>3</sup>. O primeiro é responsável pela produção de conhecimentos certificados e reuniria, entre outros, centros de pesquisa, universidades, assim como os centros de pesquisa de empresas que exerçam o mesmo tipo de atividades dos laboratórios ou centros de pesquisa públicos, isto é, que investem em pesquisa de base ou fundamental. O segundo pólo, chamado de técnico, envolve as entidades que visam dar usos específicos para os conhecimentos desenvolvidos, ou seja, que se encarregam das atividades de aplicação dos conhecimentos e de adaptação a necessidades determinadas. Tais atividades poderiam envolver a elaboração de protótipos e maquetes, a elaboração de normas, a obtenção de patentes e outras. Nesse ponto, os departamentos de P&D são um exemplo fundamental de entidade pertencente ao pólo técnico, tal como as atividades ligadas diretamente à gestão da produção. O terceiro pólo, o mercantil, agrupa os clientes/usuários dos produtos que, por meio da articulação da rede, expressam suas necessidades de forma a serem consideradas pelos demais pólos. No caso do serviço público, o pólo mercantil poderia ser vislumbrado como um pólo de usuários (VARGAS, 2006), resguardado o caráter interacional que interfere na construção das soluções no âmbito da rede. Em uma RTE, um problema levantado pelo usuário é passível de ser atacado em qualquer um dos pólos, de acordo com sua competência.

Callon (1991) apresenta um conjunto de elementos que permitem a descrição das RTEs e a análise de sua dinâmica. Esses elementos envolvem uma distinção bastante sutil entre atores e intermediários. Os últimos exercem o papel decisivo de portar a própria composição da rede, ao passo que, ao atuarem como mediadores (LATOUR, 1994), o que pode ser identificado em um processo de atribuição, assumem o papel dos primeiros.

À medida que o processo de atribuição ao qual nos referimos nos revela os atores em situação, estes podem ser caracterizados como “porta-vozes” de um conjunto de atores e intermediários que eles traduziram e em nome dos quais agem e, portanto, configuram a rede.

---

<sup>3</sup> A separação em três pólos é tão-somente um artifício de simplificação, como esclarece o autor. Em cada situação concreta a ser analisada, os atores envolvidos podem advir desses ou de outros pólos que venham a ser identificados. Outras aplicações da noção de RTE, como exemplificado em Penan (1996) e Callon (1999), demonstram a adaptabilidade desse mecanismo a outras situações investigadas empiricamente. Sua extensão à análise de processos de disseminação de inovações no setor público, portanto, não possui nenhum impedimento conceitual.



A operação de tradução, que transcorre na formação da rede, percorre algumas etapas ou momentos da tradução (CALLON, 1986). Para Latour (2000), estas etapas descrevem o processo de disseminação.

A primeira delas, a **problematização**, envolve a identificação e entre-definição dos atores e a definição dos chamados pontos de passagem obrigatórios. Uma vez estabelecida a problematização, ela descreve uma “cena”, uma série de “linhas de força” que pressupõem as interações entre os *actantes*. Nada assegura que eles estejam de acordo com o quadro desenhado pelo ator em questão, uma vez que os atores só são constituídos na ação. A tradução, para se consolidar, implica, portanto, a construção de dispositivos que atraiam e convençam os demais atores das identidades a eles atribuídas na problematização.

Estes **dispositifs d'intéressement** são mecanismos utilizados pelo tradutor para implementar ações que constituam e estabilizem a identidade dos atores proposta na problematização. Dito de outra forma, são esses dispositivos que permitem a produção de acordos sobre a problematização proposta. Esses dispositivos podem ser inscritos em diferentes intermediários e podem ser compreendidos, ainda, como o que Thévenot (1986; 2006) definiu como investimentos de forma. O sucesso dos dispositivos de atração significa o sucesso da própria problematização e, assim, a consolidação das associações que ela identifica, em detrimento de outras traduções concorrentes (CALLON, 1986).

O resultado de um processo de atração bem-sucedido configura a terceira etapa do processo de tradução – **enrolment**. Vários métodos podem ser utilizados para garantir esse envolvimento, desde a violência física, a sedução, a negociação e as transações até o consentimento sem discussão. No momento em que a tradução já conseguiu consolidar essas três etapas, resta agora a **mobilização dos atores** para que a ação possa tomar seu curso. Esta etapa final envolve sempre a tensão sobre a legitimidade da tradução proposta. (CALLON, 1986).

Por meio dessas etapas – problematização, atração, envolvimento e mobilização –, a operação de tradução descreve os processos de associação entre os atores heterogêneos, tendo que, ao mesmo tempo, dar conta da continuidade dos deslocamentos e das transformações que os atores provocam. Constituem-se, portanto, em momentos do processo de geração e disseminação de inovações. A tradução constitui o mecanismo fundamental da construção das associações e, portanto, das redes.



Toda operação de tradução está inserida em determinadas regras ou convenções que delimitam o escopo do processo de atribuição e viabilizam a compreensão entre os atores heterogêneos. A tradução não é somente a passagem de um enunciado de uma forma de linguagem a outra. Essa passagem literal, por assim dizer, não assegura que a tradução reflita o significado do enunciado original. Para que ela possa desempenhar esse papel, a tradução implica transformação, interpretação (LATOURET, 2005). No entanto, para que a tradução resguarde sua legitimidade, é necessário que o processo de interpretação seja circunscrito a determinados parâmetros, ou seja, formas de coordenação que definam os regimes de tradução em cada pólo precisam ser compatibilizadas (CALLON, 1991).

Uma determinada tradução que se estabelece exclui outras possibilidades, ao menos momentaneamente. Ela define, em certa medida, as próximas traduções e quais são os atores considerados legítimos ou representativos na situação. Essa característica da rede é uma característica relacional, na medida em que as traduções “vitoriosas” são resultantes das interações entre os atores considerados. À medida que se estabiliza, a tradução se torna uma norma e influencia decisivamente as traduções posteriores, fazendo com que revisões críticas dessa tradução tenham cada vez mais dificuldade de lograr êxito, num movimento similar ao representado pelo conceito de *path-dependence* (LATOURET, 2005; TEECE, 1986; DAVID, 1985). A controvérsia, no entanto, não está excluída; logo, a possibilidade de reversão das traduções, e da própria rede, permanece aberta ao longo do processo de disseminação.

### **2.3 Disseminação de inovações no setor público**

O interesse pelas inovações no setor público tem crescido nas últimas décadas por razões diversas (ALBERTI; BERTUCCI, 2006; PATEL, 2006; ROSTE, 2005; SPINK, 2006; KOCH, HAUKNES, 2005). Por um lado, temos a preocupação com novas demandas que conduzem os governos à busca de soluções para novos problemas na agenda pública. Por outro, os governos se deparam com recursos limitados e maior controle social no emprego dos mesmos, o que exige novas práticas de gestão. Esta realidade tem motivado muitas pesquisas sobre a inovação no setor público, seja por meio de trabalhos descritivos, seja em discussões teóricas



sobre a aplicabilidade da perspectiva neo-schumpeteriana da inovação à esfera pública (KLERING; AMANTINO-DE-ANDRADE, 2006; HALVORSEN et al, 2007; HARTLEY, 2005). O processo de disseminação, ou difusão, de inovações é inerente a este debate. Na verdade, os trabalhos de inspiração schumpeteriana mais ortodoxa somente qualificam uma inovação como tal quando a sua difusão é comprovada. No setor público, o desenvolvimento de um marco teórico sobre o processo de disseminação de inovações ainda carece de avanços.

Uma perspectiva fundamental para análise do processo de disseminação de inovações no setor público decorre de trabalhos que analisam casos premiados em programas destinados a destacar boas práticas de gestão pública. Nesta perspectiva, merece destaque o esquema analítico proposto por Farah (2007) ao analisar inovações premiadas no Prêmio Gestão Pública e Cidadania, desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo (Brasil) com apoio da Fundação Ford, desde 1996.

Farah (2007) aponta um conjunto de fatores que influenciam o processo de disseminação, a saber:

- a) As características intrínsecas da inovação, que apontam o quão complexa ou, ao contrário, intuitiva possa ser a solução. Quanto mais difícil de compreender a inovação, o que a compõe e como ela se desenvolveria maior a resistência a sua disseminação.
- b) A percepção por parte dos tomadores de decisão em outras localidades de que a inovação tem a capacidade de dar resposta a problemas relevantes.
- c) A natureza do problema enfrentado pela inovação. Se a situação-problema sobre a qual se debruça a inovação é comum a outras localidades, maior a possibilidade de disseminação. Reencontramos aqui, em outros termos, uma das hipóteses de Donahue (2005): se a inovação é idiossincrática, menores as possibilidades de sua disseminação.
- d) A percepção da relevância do problema, a qual decorre da constatação, ou não, de que o problema está presente em outras localidades.



- e) A convergência da inovação com a agenda de políticas públicas de diferentes localidades. Este fator completa os dois anteriores. A natureza do problema e a sua relevância não são condições suficientes para que haja a disseminação. É importante que a solução proposta seja compatível com a agenda de políticas públicas em vigor.
- f) O acesso à informação sobre a inovação por parte de outras localidades. Embora o acesso à informação não seja condição suficiente para a difusão de inovações (ROGERS, 1983), certamente é um aspecto fundamental. Farah (2007) realça a importância das premiações justamente neste ponto, ou seja, ao reconhecerem e divulgarem boas práticas, os prêmios estimulam o conhecimento das mesmas.
- g) A seleção da inovação. O processo de disseminação é dependente da tomada de decisão de adotar ou não a iniciativa em questão. Assim, o papel daqueles que decidem pela seleção da inovação é fundamental para que a disseminação ocorra.
- h) A seleção da inovação é envolta num conjunto de condicionantes. Desde os aspectos políticos, ideológicos até a existência de estímulos financeiros para a adoção da inovação, há uma diversidade de aspectos que instruem o processo decisório. Assim, os condicionantes da seleção pelos atores locais constituiriam um fator decisivo no processo de disseminação.

A autora destaca que não há a pretensão de que estes fatores constituam categorias de análise definitivas, muito menos pleitear a total independência entre os fatores. De fato, em determinadas situações parece delicado diferenciar as características intrínsecas da inovação da percepção sobre a mesma. Ou, ainda, diferenciar a natureza do problema enfrentado (se ele é ou não comum a diversas localidades) e a percepção sobre a relevância do problema. Porém, destaca Farah (2007), são elementos suficientes para analisar a ocorrência e o padrão de disseminação.





Neste aspecto, Farah (2007) identifica dois padrões genéricos de disseminação. O horizontal, quando a inovação é disseminada no mesmo nível de governo, e o vertical, quando há indução de inovações por um nível mais abrangente de governo. É o caso quando os Estados e Municípios adotam inovações estimuladas pela União ou quando os Municípios adotam inovações promovidas pelos Estados.

Os elementos apontados pela autora, resultantes do exame dos casos premiados, permitem identificar uma composição entre argumentos centrais do modelo de Roggers e questões-chave do modelo da tradução, como a capacidade de re-interpretação dos atores sobre as inovações em questão. Por esta razão, tais fatores foram o ponto de partida do exame da disseminação das inovações investigadas neste trabalho.

## **2 ANÁLISE DA DISSEMINAÇÃO E DA CONTINUIDADE DENTRE AS INICIATIVAS INOVADORAS PREMIADAS**

Nesta seção, apresenta-se a análise geral dos resultados em termos de disseminação e continuidade das inovações nos casos estudados.

No conjunto das iniciativas analisadas nos dois períodos, houve relato de disseminação em dezesseis casos, o que equivale a 45,70% das experiências estudadas. No que diz respeito à continuidade, apenas duas iniciativas foram interrompidas, o que resulta num índice surpreendente, dado os condicionantes políticos que podem interferir diretamente nesta variável, de 94,29% de projetos que tiveram prosseguimento.

A diferença entre os dois períodos analisados, demarcados em função da mudança nos critérios da premiação da ENAP, pode-se perceber quando constata-se que dos dezesseis casos de disseminação, apenas dois pertencem ao primeiro período. Portanto, dos dezenove casos em que não se relatou disseminação, nove pertencem ao primeiro período e dez ao segundo. Embora as amostras não sejam probabilísticas, o resultado nitidamente superior em termos de disseminação na segunda amostra, quando mais de 50% dos casos reportam disseminação, contra aproximadamente 18% na primeira, permite a formulação da hipótese de que o aperfeiçoamento dos critérios de premiação, processo descrito por Ferrarezi e



Amorim (2007), se refletem no potencial de disseminação das iniciativas. Em outras palavras, iniciativas selecionadas com maior rigor reúnem as condições que tendem a ampliar a probabilidade de disseminação. Neste sentido, o Prêmio estaria aperfeiçoando seu papel de destacar iniciativas que efetivamente podem ser adotadas por outros órgãos públicos e, portanto, a principal diferença nos dois períodos é que o aperfeiçoamento dos critérios de seleção do prêmio levaram à seleção de iniciativas com melhores condições de disseminação.

Quanto à forma de disseminação, observa-se a predominância da forma horizontal, isto é, no mesmo nível de governo, muitas vezes combinada com a disseminação vertical (para outros níveis de governo). Iniciativas que demonstram uma forte articulação entre políticas públicas e novas formas de gestão pública, demonstraram também potencial de disseminação internacional, com destaque, nestes casos, para países do Mercosul e países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Praticamente todas as iniciativas apresentam, na opinião de seus responsáveis, potencial de disseminação, o que nos instiga a propor possíveis explicações para a discrepância entre potencial de disseminação e disseminação efetiva.

Já no que diz respeito à relação das iniciativas premiadas com a ENAP, o que foi avaliado pelo impacto do prêmio de inovação e pelo conhecimento do Banco de Soluções da ENAP, observou-se que a importância do prêmio é destacada por 31 iniciativas (88,57% do total), sendo que todas as iniciativas estudadas no primeiro período (1996-1998) identificam o impacto do prêmio em sua trajetória, ao passo que o conhecimento do Banco de Soluções, um site onde os casos estão disponíveis para consulta, é relatado apenas por 28,57% das iniciativas.

No que diz respeito à concepção, características e evolução das iniciativas observa-se como traço marcante a continuidade das mesmas. Do total de casos analisados, apenas dois não tiveram seqüência, um em cada período analisado. Este dado corrobora achados de outros estudos (FARAH, 2007), os quais demonstram que iniciativas premiadas têm conseguido superar os percalços das freqüentes mudanças políticas às quais está submetida a Administração Pública. O impacto do prêmio neste sentido não foi diretamente investigado neste trabalho, nem mesmo a relação entre continuidade e disseminação. Quanto a este tópico, pode-se



somente registrar que todas as inovações que reportam disseminação tiveram continuidade. Tal relação pode ser explicada teoricamente pela importância do tempo transcorrido entre o lançamento de uma iniciativa e sua propagação. Seria assim esperado que a continuidade da inovação aumente suas chances de disseminação. Nos casos analisados, não há registro de disseminação de inovações que não tiveram continuidade. É verdade, entretanto, que nas iniciativas não-disseminadas, embora tenha havido descontinuidade, há um predomínio absoluto de iniciativas que prosseguiram, o que nos remete a futuros estudos que examinem mais profundamente esta relação.

O conjunto das iniciativas estudadas apresenta o que foi denominado como caráter duplamente endógeno. Refere-se aqui o fato de que as inovações foram concebidas no interior do próprio órgão responsável e pela própria equipe responsável pela iniciativa. Isto ocorreu mesmo quando as inovações estiveram vinculadas à definição de políticas públicas. Mesmo que estas políticas tenha sido definidas pelos escalões mais estratégicos do governo, o desdobramento destas políticas em novas formas de prestar serviços ou novos serviços passou pela concepção e implementação dos próprios funcionários envolvidos com os projetos.

As amostras contavam com inovações de gestão, muito mais do que inovações em políticas públicas. Esta característica certamente ajuda a explicar o caráter endógeno, pois as soluções de gestão parecem ser buscadas diretamente por aqueles que convivem próximo dos problemas. Somente quatro iniciativas foram classificadas como de políticas públicas e todas elas se disseminaram. No entanto, sobretudo na primeira amostra, as iniciativas não-disseminadas parecem ter uma relação diferenciada com as políticas públicas dos órgãos aos quais estão subordinadas. Esta relação parece conferir certa áurea de especificidade a estas iniciativas e, embora desenvolvidas pela equipe do órgão, possuem influências decisivas das políticas públicas na sua configuração, o que, de certa forma, relativizaria o grau de endogeneidade das iniciativas. Estes elementos, especificidades e menor grau de endogeneidade, prejudicariam a disseminação. Certamente, um estudo complementar, com mais iniciativas inovadoras em políticas públicas, ou com iniciativas de gestão definidas exogenamente, poderia esclarecer este aspecto. No que diz respeito às demais iniciativas não-disseminadas, destacou-se o que foi chamado de caráter “internalista” das experiências, que pouco se articularam em redes profissionais e/ou com a sociedade civil.



Quanto à forma de disseminação, encontrou-se a predominância de um padrão: a maior parte das iniciativas disseminadas o foram no modo horizontal. Segundo Farah (2007), afirma-se que há disseminação horizontal quando as iniciativas se propagam no mesmo nível de governo, ao passo que a disseminação vertical implicaria a adoção da inovação em outros níveis de governo. No caso específico em análise, ocorreria quando uma inovação fosse adotada em nível estadual ou municipal. Vale ressaltar que dentre as iniciativas da segunda amostra, houve casos de disseminação das inovações para governos de outros países. Estes casos foram classificados neste estudo como disseminações horizontais externas, visto que as inovações foram adotadas pelos governos centrais dos países mencionados. A disseminação horizontal no sentido definido por Farah (2007), dentro do território nacional, foi referida como disseminação horizontal interna.

Além da modalidade horizontal, registra-se também a ocorrência de seis casos de disseminação horizontal combinada com a modalidade vertical, ao passo que a disseminação vertical só foi encontrada isoladamente em dois casos, os quais se destacam por apresentarem situações em que o governo federal atua propositadamente no sentido de viabilizar a Estados e Municípios melhores condições de prestação de serviços complementares ao da administração central e que necessitam obedecer a preceitos legais bastante rígidos.

À predominância do padrão horizontal no que se refere ao sentido da disseminação, constatou-se a associação de um predomínio do que se convencionou denominar neste trabalho disseminação parcial. Isto é, processos de disseminação em que partes da iniciativa original são aproveitadas, outras são adaptadas, não havendo uma transposição integral da iniciativa. Somente em dois casos observou-se a disseminação total. Nestes casos, um sistema de informação e um método de gestão, a aplicação integral das soluções não só era possível, como recomendável. A maioria das iniciativas, entretanto, corroborou a hipótese subjacente ao modelo da tradução de inovações (LATOUR, 2000), o qual pressupõe um processo de idas e vindas, de constantes adaptações, que podem fazer com que a adoção de uma inovação a transforme substancialmente.

Por fim, quanto ao potencial de disseminação verificou-se um dado instigante: todos os responsáveis pelas iniciativas estudadas afirmaram que as mesmas se concentram em problemas comuns a outros órgãos, que não se



constituem em soluções demasiadamente complexas e, via de regra, convergem com a agenda de políticas públicas tanto do órgão, como do governo federal como um todo. Há, portanto, um descompasso entre potencial de disseminação, avaliado a partir destas características, e as disseminações efetivas reportadas. Há mesmo um descompasso entre esta percepção dos entrevistados e os diferenciais em termos de disseminação efetiva entre os dois períodos analisados, conforme já comentado acima.

Algumas pistas importantes para este desequilíbrio puderam ser identificadas, tais como a inserção dos responsáveis pelas iniciativas disseminadas em redes, a capacidade de articulação com a sociedade civil, o respaldo dos usuários pelos resultados alcançados pelas iniciativas, além da preocupação em divulgar as iniciativas. Naquelas que não se disseminaram, o caráter restrito da divulgação e a falta de articulação extra-muros governamentais parecem conferir um grau de isolamento a estas iniciativas que, mesmo quando estas têm êxito e continuam, cria empecilhos a sua disseminação.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O exame de iniciativas premiadas pelo Prêmio Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) do governo brasileiro, teve como objetivo analisar os fatores condicionantes do processo de disseminação destas iniciativas. Mesmo tendo em conta as limitações dos procedimentos metodológicos adotados, o exame das trinta e cinco iniciativas selecionadas, em duas amostras correspondentes a períodos diferenciados do prêmio, apontou alguns resultados importantes para os objetivos desta investigação.

Do ponto de vista do papel do governo brasileiro no incentivo às inovações de uma forma sistêmica, as iniciativas foram analisadas, sob um ponto específico: sua relação com a ENAP. Dito de outra forma, dois itens foram avaliados aqui: o impacto da premiação na disseminação da iniciativa e o conhecimento do Banco de Soluções da ENAP. As primeiras fazem referência ao prêmio como importante na consolidação das iniciativas. Frequentemente os responsáveis relatavam como o prêmio auxiliou na superação das barreiras que se erguiam contra a iniciativa, consolidando o seu reconhecimento internamente nos órgãos em que



estas foram implementadas. Em outras palavras, o prêmio parece ser identificado claramente com a consolidação e continuidade da iniciativa e somente de forma indireta com a disseminação. Nas iniciativas não-disseminadas, as menções ao prêmio são similares e reforçam este vínculo entre a premiação e a continuidade. Quanto ao Banco de Soluções, por sua vez, o conhecimento geral é bastante restrito, com menos de um terço dos responsáveis entrevistados indicando saber da existência do Banco, quiçá tê-lo utilizado. Curiosamente, das dez iniciativas em que seus responsáveis afirmaram conhecer o Banco, seis não se disseminaram e, proporcionalmente, o conhecimento do Banco seria maior na amostra do primeiro período. Estes resultados corroboram a idéia de que as iniciativas não-disseminadas vivem num certo isolamento, que se reproduz na sua relação com a ENAP, tal qual nas dificuldades de divulgação e de inserção de seus responsáveis em redes profissionais. Mas apontam que também as iniciativas que se disseminaram precisam ter suas relações estreitadas com a ENAP.

O conjunto destes resultados permite tecer um conjunto de proposições no que diz respeito ao papel da ENAP, seja por intermédio da premiação, seja por meio de outras ações que possam ser desenvolvidas pela Escola. Em primeiro lugar, o vínculo entre continuidade e disseminação, mesmo carente de outras investigações empíricas, aponta o acerto na revisão constante dos critérios, especialmente nas mudanças inseridas a partir de 1999 e que tornaram a premiação mais seletiva. Neste sentido, os critérios relacionados à sustentabilidade das inovações parecem ser de suma importância também para que se possa antecipar a possibilidade de disseminação das inovações.

Outro aspecto extremamente relevante está relacionado à atuação da ENAP na formação de recursos humanos. A análise empreendida apontou o caráter duplamente endógeno das inovações selecionadas. Além disso, mostrou a importância das equipes não só na concepção das iniciativas, mas também na sua continuidade. A introdução de módulos de formação específica para o desenvolvimento da capacidade de inovar e gerir inovações parece ser um caminho inevitável para o exercício pleno do papel de promotora da modernização da Administração Pública brasileira que a escola se propõe a desempenhar desde sua origem.



Mas é no papel de agente de mudança, nos termos propostos por Rogers (1983), que a ENAP parece ter um amplo espaço de atuação a ser ocupado. Foi constatado que o isolamento das iniciativas constitui-se no principal obstáculo a sua disseminação. Neste quesito, a promoção de fóruns que reúnam as iniciativas premiadas, que tornem constante sua exposição, que provoquem sua compreensão por outros órgãos, parece essencial. A disponibilização da informação, como no Banco de Soluções, ainda que careça de maior eficácia, se mostra insuficiente para romper estas barreiras. Como aponta Rogers (1983), ao analisar os canais de comunicação, e como destacam Latour (2000) e Callon (1999), ao examinar a formação e consolidação de redes, a oferta de informação é um ponto de partida importante, mas é a possibilidade de frequentar espaços de persuasão, motivados pelo contato pessoal, pela possibilidade de experimentação, pela interação entre aqueles que se defrontam com problemas similares, que define a adoção de inovações.

Do ponto de vista teórico, o estudo aponta que o uso dos fatores condicionantes da disseminação de inovações no setor público, proposto por Farah (2007), foi satisfatório para o escopo da análise empreendida. Entretanto, a articulação teórica entre elementos do modelo de Rogers e do modelo da tradução, contraditórios em vários aspectos, merece maior desenvolvimento. Espera-se, sobretudo, que em trabalhos posteriores, a articulação destas perspectivas com a abordagem integradora da inovação em serviços, contribua para a consolidação de um marco analítico aderente à realidade dos serviços públicos. Outrossim, espera-se que o estudo pormenorizado dos casos investigados, objeto de trabalhos futuros, contribua no mesmo sentido.

Desta forma, mesmo com as limitações já devidamente reconhecidas, este estudo permite apreender a lógica de disseminação que tem imperado nas iniciativas premiadas e aponta, ao mesmo tempo, para possíveis caminhos de uma atuação ainda mais efetiva da ENAP, seja por intermédio da própria premiação, seja por meio de outras ações previstas em sua missão, na promoção de uma Administração Pública mais eficiente e eficaz e, sobretudo, à altura dos direitos e das expectativas dos cidadãos brasileiros.



## 4 REFERÊNCIAS

CALLON, Michel (1999). Le réseau comme forme émergente et comme modalité de coordination: les cas des interactions stratégiques entre firmes industrielles et laboratoires académiques. In: CALLON, Michel et al. Réseau et coordination. Paris: Economica. p. 13-64.

FARAH, Marta (2006) . Dissemination of innovations: learning from sub-national awards programmes in Brazil. In: UNDESA. Innovations in governance and public administration: replicating what works. New York: UNDESA. p.67-75.

FERLIE, Ewan; HARTLEY, Jean; MARTIN, Steve (2003). Changing public service organizations: current perspectives and future prospects. British Journal of Management, v.14, S1-S14.

GALLOUJ, Faïz (2002). Innovation in the service economy: the new wealth of nations. Cheltenham: Edward Elgar.

KOCH, Per; HAUKNES, Johan (2005). On innovation in the public sector – today and beyond. Publin Report D20. Oslo: NIFU-STEP, 2005. Disponible en ligne: <<http://www.step.no/publin/>>.

LATOUR, Bruno (2005). Reassembling the social: an introduction to Actor-Network Theory. Oxford: Oxford University Press,.

\_\_\_\_\_ (1987). Science in action: How to follow scientists and engineers through society. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

ROGERS, Everett M (1983). Diffusion of innovations. 3. ed. New York: Free Press.A book.





---

**AUTORIA**

**Eduardo Raupp de Vargas** – Professor do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília.

Endereço eletrônico: [ervargas@unb.br](mailto:ervargas@unb.br)



## **SUSTENTABILIDADE DE INICIATIVAS PREMIADAS NO CONCURSO INOVAÇÃO: INDÍCIOS DE MUDANÇA DA GESTÃO NO GOVERNO FEDERAL?**

Elisabete Ferrarezi  
Sônia Naves Amorim  
João Alberto Tomacheski

### **RESUMO**

O propósito da pesquisa que trata da sustentabilidade das inovações premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, de 1996 a 2006, consistiu em identificar o grau de permanência das inovações premiadas no período e explorar as condições que favoreceram a continuidade. Como resultado mais significativo do estudo, identificou-se elevado índice de sustentabilidade nas práticas: 71,7% das inovações pesquisadas continuavam ativas quando da realização da entrevista, indicando razoável enraizamento no acervo das instituições federais. A hipótese é a de que a continuidade de inovações por longos períodos de tempo, sob distintas administrações, constitui indício de uma mudança mais profunda na gestão pública federal, ultrapassando as alterações no plano político e governamental. A análise focada nas iniciativas ativas permitiu inferir circunstâncias que parecem favorecer essa continuidade, tais como a visibilidade dos resultados alcançados, o envolvimento dos servidores na inovação, a existência de uma liderança ativa e de ambiente institucional que promova o acompanhamento e o ajuste das iniciativas a novas circunstâncias.



## INTRODUÇÃO

Em 1995, tiveram início os debates sobre a reforma administrativa do governo federal, com a tentativa de instauração de uma nova cultura no setor público. O tema inovação ganhou destaque na agenda da gestão pública brasileira nesse período, sob inspiração dos princípios gerencialistas da Nova Gestão Pública, a qual, em âmbito mundial, propunha a revisão do modelo de gestão do Estado, alicerçando-o na eficiência e na orientação para resultados.

Nesse contexto, surgiram os primeiros concursos de inovação, partindo-se do pressuposto de que a premiação e a consequente divulgação de práticas inovadoras bem-sucedidas de gestão pública atuariam como importantes incentivos para a modernização do setor.

Como escola de governo comprometida com a política de modernização da gestão pública, a ENAP lançou em 1996 o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, desenvolvido com apoio do antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). Em 2010, o concurso chegou a sua 15ª edição e conta com o apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Ao longo dos anos, as propostas de reforma administrativa passaram por muitos ajustes no Brasil, abandonando perspectivas reducionistas e aspectos exclusivos do setor privado, dando ênfase a instrumentos fortalecedores da função equalizadora e universalista do Estado. Mantiveram-se, entretanto, como princípios de gestão, a preocupação com resultados, a atenção à qualidade do atendimento ao cidadão, o controle social e a transparência.

Estudo realizado pela ENAP sobre a evolução do Concurso Inovação destaca como as características e as prioridades do prêmio acompanharam essas tendências da gestão<sup>1</sup>. Realizado em 2007, esse estudo deu início ao programa de pesquisas da ENAP, que visa apreender a dinâmica das iniciativas inovadoras e avaliar seus resultados e impactos para o aperfeiçoamento do concurso. Como se originam as inovações, como se mantêm nas organizações e como são disseminadas para outras organizações estão entre as questões importantes a serem respondidas, que podem contribuir para potencializar os resultados das inovações no setor público.

---

<sup>1</sup> Concurso Inovação na Gestão pública Federal: análise de uma trajetória, Caderno ENAP nº 32, Brasília: ENAP, 2007.



O presente texto apresenta alguns dos resultados da pesquisa que visava verificar a sustentabilidade, nos órgãos de origem, das iniciativas inovadoras premiadas no período 1996-2006, explorando fatores que contribuíram para essa ocorrência<sup>2</sup>. O texto toma por base os questionários preenchidos eletronicamente e, também, os depoimentos dos responsáveis por algumas dessas iniciativas constantes na pesquisa sobre a disseminação das inovações premiadas.<sup>3</sup>

## 1 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E SUSTENTABILIDADE DAS INICIATIVAS INOVADORAS

### 1.1 Inovação no setor público

Os estudos sobre inovação, em sua origem, foram desenvolvidos no âmbito das políticas de ciência e tecnologia. O conceito tinha caráter restrito à inovação tecnológica e era equiparável à invenção, implicando originalidade. O estímulo à inovação era considerado como inerente às organizações privadas, movido pela competição e busca da maximização de lucros vigentes no ambiente de mercado.

Com a emergência nos anos 1990 dos princípios da Nova Gestão Pública, propondo tornar as organizações públicas mais *accountables*, por meio de mecanismos de controle de resultados e uso de indicadores para mensuração de desempenho e eficiência, a inovação passou a ser percebida como algo compatível com a gestão pública, sob motivações distintas dos estímulos do mercado.

Nesse contexto, estudos sobre características e fatores propulsores da inovação no setor público e sobre a dinâmica das iniciativas inovadoras multiplicaram-se, assim como concursos e premiações de inovação no governo, destinados a incentivar a geração e a difusão de inovações nos órgãos públicos, com a finalidade de elevar o nível de governança e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

---

<sup>2</sup> Este artigo baseia-se em uma pesquisa realizada pelos mesmos autores (FERRAREZI, AMORIM e TOMACHESKI, 2010).

<sup>3</sup> A ENAP contou com a colaboração da professora Leonor Câmara, do Departamento de Administração da Universidade de Brasília, que realizou o cadastramento das iniciativas premiadas pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996 a 2006) e apresentou a tabulação inicial do *survey*. Os depoimentos, dos quais se extraíram os casos, foram obtidos em entrevistas realizadas pelo professor Eduardo de Vargas, do Departamento de Administração da Universidade de Brasília, como parte do projeto de pesquisa desenvolvido sobre disseminação de inovações premiadas no concurso. Em que pese tal colaboração, a Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP é responsável pelas informações contidas neste documento.



O conceito de inovação adotado adquiriu maior abrangência e flexibilidade, deixando de privilegiar a invenção e a tecnologia, passando a incluir tanto produtos como processos, não só mudanças radicais, mas também incrementais.

Assim, estudiosos como Alberti e Bertucci, ao explorar questões conceituais relacionadas a boas práticas e inovações em governança, consideram que a inovação não é uma solução completa e fechada, mas uma solução aberta, transformada pelos que a adotam. Para os autores, a inovação nos governos pode envolver:

A incorporação de novos elementos, uma nova combinação de elementos existentes ou uma mudança significativa em relação à forma tradicional de fazer as coisas. Inclui novos produtos, novas políticas públicas e programas, novos processos, novos modelos de procedimentos para atender problemas de políticas públicas (ALBERTI e BERTUCCI, 2006, p.5).

Outra fonte de estudos importante é o Projeto de Pesquisa Publin que, com apoio da Comissão Europeia, vem-se destacando pelos estudos sobre o setor público. Em um de seus relatórios, Koch e Hauknes (2005, p.4) afirmam que os estudos sobre o desenvolvimento de novos produtos, novos processos de produção e comportamentos no setor privado contribuíram para a compreensão de muitos dos processos subjacentes à mudança econômica e social nas economias modernas. Ressaltam, não obstante, que um aspecto das sociedades modernas ausente nessa análise é o que diz respeito ao conjunto de instituições que conformam o setor público. Setor este visto ora como estrutura regulatória para atividades de inovação, ora como fornecedor relativamente passivo de insumos para a inovação no setor privado, ou como usuário passivo de inovações (em tecnologias e serviços) produzidas no setor privado.

Os autores consideram um paradoxo que a literatura sobre a inovação socioeconômica tenha negligenciado o setor público, considerado primordial nas economias européias e, do ponto de vista tecnológico e social, fonte de genuíno processo de inovação.

De acordo com Koch e Hauknes “a inovação no setor público pode incluir produção de coisas materiais ou produtos, mas envolve, mais frequentemente do que no setor privado, a aplicação de coisas já existentes ou a prestação de serviços, acompanhada por mudança organizacional e desenvolvimento de uma política pública” (KOCH e HAUKNES, 2005, p.7).



Em muitos casos, a inovação é produto final de um processo em que entidades públicas e privadas interagem e cooperam.

A inovação no setor público tem por origem um problema a ser resolvido ou oportunidade de aprimorar produtos ou serviços. Nesse processo, que leva ao desenho de novos modelos e à decisão de implementá-los, é preciso que o ator disponha de autonomia.

A inovação é vista como um processo de mudança no repertório de ações da organização:

É a implementação premeditada de mudança intencional de comportamento de agentes sociais, no contexto da atividade em consideração [...]. É fazer algo de forma diferente e deliberadamente, a fim de atingir certos objetivos, e a razão de fazer isto é modelada pelo ambiente do indivíduo. (KOCH e HAUKNES, 2005, p.9).

Os autores esclarecem que para que a inovação seja bem-sucedida deve ser entendida e aceita, o que inclui aprendizagem. Nesse sentido, a geração de informação, sua transmissão e recepção têm papel importante em qualquer teoria da difusão e impacto da inovação.

Tomando como base as abordagens desses e de outros estudiosos da inovação no setor público, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal adotou como conceito de inovação, a partir de 2007, as mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade.

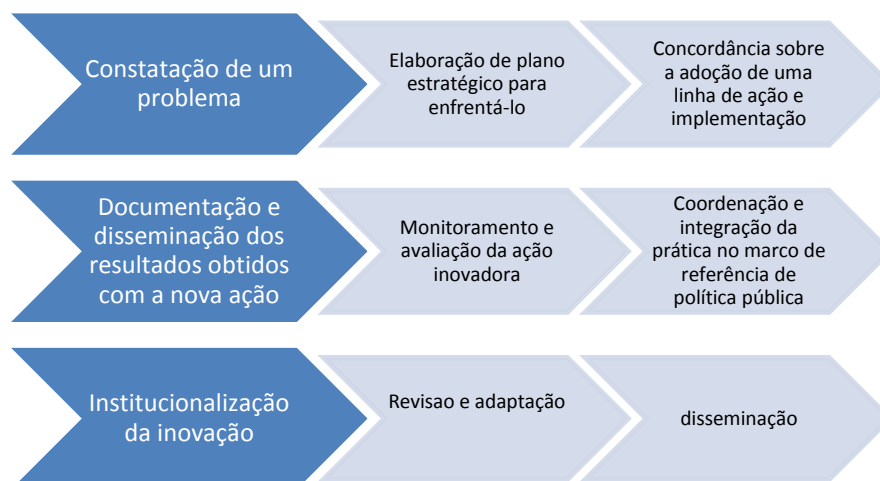
A ENAP considera que essa definição se adapta às características das instituições brasileiras e é adequada ao contexto, pois reconhece o valor das pequenas mudanças na geração de um ambiente institucional de inovação na gestão federal, a longo prazo.

## **1.2 Sustentabilidade das inovações no setor público**

Em geral, a questão da sustentabilidade das inovações é tratada em meio às análises do processo bem-sucedido de desenvolvimento de uma inovação e dos fatores que favorecem sua adoção na organização.

Para Alberti e Bertucci (2006, p.11), a sustentabilidade ocorre quando a inovação passa a ser institucionalizada, em vez de estar ligada a uma pessoa particular. Constituem fases do processo de inovação:





Osborne e Brown (2005, p.218) concordam que “promover um clima receptivo à mudança e inovação e manter em andamento o momento de mudança e inovação são elementos críticos na equação da mudança”. E destacam que os modelos tradicionais de inovação tenderam a operar sob a premissa de mudança planejada. Entretanto, num contexto de mudança contínua, a inovação nem sempre ocorre de forma planejada: “A mudança continuada é adaptativa e é uma resposta a condições de incerteza no ambiente externo. A noção de planejar uma série de etapas e passos como parte de uma iniciativa de mudança não é apropriada neste tipo de contexto”.

Nesse sentido, ressaltam que diferentes tipos de mudança requerem diferentes estratégias para sustentar o momento de mudança e reconhecem que todos os programas de mudança são suscetíveis de disfunção, paralisação e fracasso. Iniciativas de mudança emergente e continuada podem necessitar de adoção de algum grau de estrutura formalizada; enquanto iniciativas de mudança planejada podem necessitar da incorporação de algum grau de flexibilidade para levar em conta eventos e resultados não esperados (OSBORNE e BROWN, 2005).

Sobre os fatores que contribuem para a sustentabilidade da inovação, Galimberti afirma: “uma vez que se identifica que uma inovação funciona e que os riscos agora são menores, a inovação pode espalhar-se bem mais rapidamente e muitas vezes é aperfeiçoada e expandida” (apud ALBERTI e BERTUCCI, 2006, p.11).

Consideram-se os seguintes fatores como críticos para a construção de um ambiente fortalecedor da inovação: existência de liderança efetiva; cultura organizacional que dá suporte à mudança; promoção de trabalho em equipe e de



parcerias; promoção de aprendizagem permanente das equipes para atualização de suas competências; promoção de diversidade e diferentes modos de pensar; monitoramento da implementação da inovação; troca de conhecimentos e participação em redes; viabilidade e sustentabilidade; construção de confiança, legitimidade e parceria.

O tipo de liderança afeta a sustentabilidade da inovação. “Se a inovação é baseada em um líder e não é institucionalizada, a inovação morrerá quando houver mudança de liderança. O papel de um líder efetivo é, assim, o de construir capacidade e distribuir responsabilidade e autoridade, para que a inovação introduzida possa sobreviver à sua saída” (ALBERTI e BERTUCCI, 2006, p.12).

Em um posicionamento similar, Osborne e Brown (2005) consideram que para sustentar iniciativas de mudança há necessidade de respostas mais sofisticadas do que as necessárias para provocar a mudança. Assim, é preciso que a comunicação da mudança seja de mão dupla; haja uma liderança capaz de reconhecer a importância de construir capital social organizacional para auxiliar a sustentação dos esforços de mudança; e haja redes, em vez de hierarquias, que transmitam melhor os resultados da mudança, e sistemas de recompensa que apoiem a mudança desejada.

Procedimentos formais e sistemáticos, embora criem consistência da ação e respostas previsíveis, também rotinizam e estancam as atividades, por isso:

A mudança deve estar continuamente se movendo, através de um ciclo de iniciação, incerteza, transformação e rotinização. O processo transformacional acontece no nível organizacional e individual e é baseado em um mix de aprendizagem organizacional e pessoal e em uma abordagem de adaptação que combina aprendizagem, *empowerment*, visão, ajuste estratégico entre ambiente e organização e um compromisso com metas maiores. O fracasso nas iniciativas de mudança ocorre quando há uma má combinação entre a estratégia de mudança escolhida e a habilidade dos membros da organização em absorver e entender o esforço. (OSBORNE e BROWN, 2005, p.221).

Outra abordagem da dinâmica da mudança é desenvolvida por Cortázar (2006). O autor entende que as ações que compõem a prática inovadora resultam do desenho e do planejamento dos que a iniciaram; mas as direções que essas ações tomam não correspondem totalmente ao previsto, porque os atores estão imersos em estruturas institucionais e eventos que ele denomina de “situação em movimento”, e que variam de acordo com o contexto mais amplo, envolvendo fatores





políticos, institucionais e ideológicos. Esses eventos forçam os atores a revisar o foco e a modificar a direção planejada para as ações, a fim de torná-las viáveis e de permitir aos atores alcançarem resultados esperados.

A mesma preocupação de compreender a dinâmica das inovações no setor público provém de Koch e Hauknes (2005, p.12), que analisam os processos internos de reação suscitados pela inovação, nos quais ocorrem a interpretação cognitiva, a reformulação e a avaliação do conjunto de informações pelos agentes.

Outra fonte de aprendizagem provém dos contatos da organização com seus usuários; nesse aspecto, as organizações privadas apresentam vantagens em relação aos órgãos públicos, já que a interação com os clientes para captar seus interesses e satisfação é permanente e condição para sua sobrevivência. No setor público essa interação ocorre geralmente com o pessoal da ponta, mas não há *feedback* suficiente com o gerente intermediário e com níveis mais altos da hierarquia, o que prejudica o processo de aprendizagem de todo o sistema e dificulta ajustes nas inovações.

Essa abordagem da inovação caracteriza-se como “interativa e sistêmica”, em que a inovação é estruturada e as decisões dos atores provém da análise de custos e de vantagens da mudança para a organização em seu contexto. As expectativas de futuras recompensas, por parte do ator, podem ou não ser confirmadas e fornecem insumos para suas posteriores decisões. A confirmação dessas expectativas, por sua vez, leva algum tempo após a inovação; nesse intervalo temporal, entre expectativas e consequências, encontra-se a chave ou incentivo para prosseguir. Por isso, dizem, a inovação tem de ser vista em um contexto de incerteza, que inclui fatores sobre os quais não são possíveis expectativas completas<sup>4</sup>. Assim, as atividades inovadoras deveriam ser vistas como exploratórias e condicionais.

Em um enfoque similar, Klingner (2006, p.55-59) considera que a adoção de inovações é um processo complexo, envolvendo a aprendizagem organizacional e a gestão do conhecimento. Difusão e adoção de boas práticas dependem da clara compreensão dos mecanismos envolvidos na transferência e das variáveis de contexto que afetam sua boa implementação. Seu sucesso, afirma, depende mais

---

<sup>4</sup> Distinguem riscos (que permitem estimativas, a partir de análises de probabilidade) de incerteza, que incluem fatores sobre os quais não é possível ter expectativas completas.



de diretrizes do que de uma caixa de ferramentas e essas diretrizes devem garantir um cronograma de longo prazo para acomodar mudanças na cultura organizacional e aprendizagem, assim como assegurar uma postura adaptável, flexível e incremental ao processo de adoção e difusão.

Klingner conclui afirmando que a adoção da inovação implica, entre outras coisas, uma política interna favorável, apoio da liderança, envolvimento de grupos de apoio, fundos adequados, um plano adequado de transferência, e também a capacidade da organização de adaptar-se constantemente às mudanças de circunstâncias internas e externas.

No Brasil, um estudo sobre continuidade e disseminação de inovações foi desenvolvido por Farah (2007), a partir de pesquisa realizada em 2004 sobre as experiências inovadoras desenvolvidas na gestão pública subnacional e premiadas, entre 1996 e 2002, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV e Fundação Ford. Esse estudo sobre inovações em programas de governos locais e de nações indígenas aponta três prováveis fatores que explicariam a continuidade das inovações: o grau de envolvimento de diversos atores em sua formulação (enraizamento), implementação e acompanhamento ou controle (SPINK, CLEMENTE e KEPPKE, 1998 apud FARAH, 2007, p.7); os resultados obtidos pelos programas e o seu reconhecimento pela comunidade; a visibilidade da inovação associada ao prêmio, que pode reforçar o seu prosseguimento.

Tais fatores podem favorecer a continuidade da inovação mesmo quando ocorrem mudanças no contexto, como é o caso de eleições em governos locais. Em especial, refere-se à premiação e à divulgação do prêmio, fazendo com que ocorra um mecanismo de controle social da administração, a qual passa a funcionar como elemento de pressão para a continuidade de programas bem avaliados, possibilitando a superação da cultura da descontinuidade.

Embora tal estudo tenha sido realizado com base na premiação de governos locais, os resultados quanto à prevalência de continuidade das iniciativas inovadoras guardam semelhança aos obtidos com a pesquisa da Enap, aspecto esse que será abordado no capítulo três. Esses resultados apontam para a hipótese de que a continuidade de inovações por longos períodos de tempo, sob administrações distintas, constitui indício de mudança mais profunda da gestão pública federal, delineando nova tendência e novo comportamento dos servidores e de dirigentes.



## **2 PESQUISA SOBRE A SUSTENTABILIDADE DAS INOVAÇÕES PREMIADAS NO CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL: 1996 / 2006**

### **2.1 Objetivos da pesquisa**

A abordagem da dinâmica das inovações premiadas por concursos implica dois focos de análise. O primeiro incide sobre a sustentabilidade da iniciativa inovadora no seu órgão de origem, superando mudanças eventuais na organização; o segundo, sobre a capacidade da inovação de ultrapassar as fronteiras da organização e ser transferida para outros órgãos.

Essas são condições importantes para que o processo de inovação seja bem-sucedido e indicam se as premiações estão cumprindo seu propósito mais amplo de contribuir para a modernização do setor público, por meio de estímulo, fortalecimento e difusão de iniciativas inovadoras.

A pesquisa da Enap teve como objetivo específico identificar o grau de sustentabilidade das inovações premiadas no período 1996/2006, nas organizações que as geraram, e realizar um estudo exploratório sobre as condições que favoreceram essa sustentabilidade, com a finalidade de aprimorar os processos de premiação e os incentivos oferecidos pelos órgãos promotores do concurso.

Como sustentabilidade de uma iniciativa inovadora compreende-se aqui a capacidade de permanência da inovação na organização em que foi produzida, inserindo-se no acervo de práticas da organização, o que, segundo Alberti e Bertucci (2006, p.11) corresponde à sua institucionalização. Esse fato não implica ausência de mudanças na inovação, cuja própria sustentabilidade exige contínuos ajustes para adequar-se às novas necessidades do contexto organizacional e político institucional.

### **2.2 Aspectos metodológicos**

A pesquisa teve como foco de análise o conjunto de ações inovadoras premiadas pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, no período entre 1996 e 2006. Esse universo incluía 271 iniciativas, entre 913 inscrições, oriundas de instituições públicas do Poder Executivo federal.



Essas práticas foram premiadas em dois períodos de tempo, nos quais o Concurso apresentou características distintas: primeiro período, de 1996 a 1998; segundo período, de 1999 a 2006.

No primeiro período, o concurso teve por objetivo estimular, mais do que discriminar, as melhores inovações, tendo em vista a prioridade da agenda política em promover as propostas de renovação do setor público por meio da Reforma Administrativa.

As premiações tinham caráter simbólico e atingiam grande número de iniciativas, até 50 por edição. No período de três anos, foram contabilizadas 365 inscrições e 144 iniciativas premiadas, com uma média de 48 prêmios/ano. Em decorrência, algumas dessas iniciativas, por suas próprias características, tinham poucas condições de permanência (FERRAREZI E AMORIM, 2007).

Para assegurar representatividade à amostra do primeiro período e evitar distorção, considerando-se o número elevado de premiadas, foram utilizados os seguintes critérios: a frequência relativa das nove áreas temáticas das iniciativas previstas no Concurso; a participação relativa das instituições premiadas e sua distribuição regional (FERRAREZI, AMORIM e TOMACHESKI, 2010).

No segundo período, de 1999 a 2006, o concurso adotou critérios de seleção mais rigorosos e reduziu a 20 o número de premiações por edição. A partir de 2006 somente as 10 melhores iniciativas passaram a ser premiadas. Nesse segundo período, houve 548 inscrições e 127 iniciativas premiadas.

Considerando essa situação diferenciada entre os dois momentos, e a fim de evitar sobre representação de iniciativas do primeiro período, chegou-se à seguinte seleção de práticas inovadoras que seriam pesquisadas: para o período 1996-1998, amostra de 11 iniciativas (7,6% das premiadas no período); para o período 1999-2006, incluiu-se o universo das iniciativas premiadas, totalizando 127 iniciativas.

Foram selecionadas, assim, 138 iniciativas para análise, equivalentes a 50,9% do total de premiadas (271 iniciativas) em todo o período analisado (1996 a 2006), o que é uma amostra significativa.

Na primeira fase, utilizando-se ligações telefônicas e meios eletrônicos, foram retomados os contatos com as instituições responsáveis pelas iniciativas premiadas para identificar se ainda estavam em funcionamento. A segunda fase teve como público-alvo as práticas que ainda estavam ativas e destinou-se a colher informações mais detalhadas por meio de questionário autoaplicável, utilizando o programa *Lime Survey*, instalado no site da Escola.



Os dados obtidos das práticas ativas permitem identificar situações que são comuns ou preponderantes na maior parte das iniciativas que tiveram continuidade. Isso possibilita levantar algumas hipóteses, com apoio nas análises teóricas e em caráter exploratório, sobre situações favoráveis à sustentabilidade das inovações.

### 3 RESULTADOS DA PESQUISA

#### 3.1 Sustentabilidade das iniciativas inovadoras

O recadastramento das 138 iniciativas, conduzido durante a primeira parte da pesquisa, coletou as seguintes informações: 99 iniciativas estavam ativas; 10 estavam oficialmente extintas; não se obteve informação a respeito de 29 iniciativas.

As 99 práticas inovadoras ativas representam 71,74% das iniciativas investigadas, o que configura um grau de sustentabilidade elevado, considerando-se que no período analisado houve três mudanças de governo na esfera federal. A descontinuidade administrativa teve baixa incidência nessas inovações fator importante de mudança que precisa ser compreendido.

As 10 ações reconhecidamente extintas representam apenas 7,25 % das iniciativas investigadas. E as 29, das quais não se conseguiu nenhuma informação, representam 21,01% do total das investigadas. Nesse conjunto, podem existir tanto práticas extintas quanto iniciativas desdobradas em outras, com outra denominação, o que pode ter dificultado a sua localização.

**Tabela 1: Iniciativas que participaram da pesquisa sobre sustentabilidade (1996-2006)**

<b>Situação das iniciativas pesquisadas</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Iniciativas ativas	99	71,74
Iniciativas extintas	10	7,25
Iniciativas sem informação	29	21,01
<b>Total</b>	<b>138</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Coordenação-geral de Pesquisa da ENAP (2009)



Entre as iniciativas não encontradas, a maior proporção (33%) pertence à amostra do primeiro período, contra 20% das não encontradas pertencentes às iniciativas investigadas no período mais recente.

O questionário eletrônico foi enviado às 99 iniciativas ativas, mas sete delas não forneceram endereços válidos para o envio. Assim, o questionário chegou a 92 das 99 iniciativas ativas. Obteve-se resposta de 69 dos 92 questionários enviados, um índice de retorno de 75%.

O resultado em relação à alta continuidade das iniciativas investigadas (71,74% das 138 práticas inovadoras) é próximo ao resultado da avaliação do Programa Gestão Pública e Cidadania realizada em 2004, que tinha como um de seus objetivos verificar a continuidade dos programas premiados e a disseminação das experiências de governos locais e de nações indígenas. Dos 139 programas investigados, 121 (87,05%) continuam existindo, sendo que 16 (11,51%) foram interrompidos. Desses 16, quatro, embora não sejam mais desenvolvidos como programas governamentais, ainda continuam ativos, mas sob a gestão de organizações não governamentais (Farah, 2007).

É razoável supor alguns fatores que contribuíram para prevalência da continuidade das iniciativas, mesmo com mudanças de gestão nos governos por ocasião das eleições. À medida que o processo de democratização brasileiro avançou, as políticas públicas passaram por um processo de institucionalização, reduzindo o risco de descontinuidade devido, possivelmente, às exigências legais das políticas públicas, ao controle social de políticas públicas e aos controles da administração pública federal.

Podem ter auxiliado, ainda, a adaptação e a incorporação de propostas das gerações de reformas administrativas amplamente disseminadas. Assim, podem ter contribuído para a sustentabilidade das iniciativas, medidas como o reconhecimento dos dirigentes e servidores em relação à importância da gestão para obtenção de resultados efetivos, da visibilidade pública, da proximidade com as demandas sociais, da responsabilização dos servidores públicos, além dos planos de transição de governo no governo federal.

Outro fator provável é o resultado de políticas de profissionalização do serviço público, com a realização mais frequente de concursos para a ocupação de cargos, e da valorização da capacitação, o que possibilitou que políticas e programas fossem tratados como assuntos de Estado e não apenas de governo.



Não é possível estender para todos os programas essa prevalência de sustentabilidade das iniciativas inovadoras. Entretanto, por apontar uma mudança significativa no setor público, as evidências devem ser testadas em outras pesquisas, para confirmação ou não de uma característica que marcou políticas e programas governamentais durante muito tempo no Brasil.

### **3.2 Tempo de existência das iniciativas**

Na identificação das iniciativas ativas buscou-se, em primeiro lugar, verificar o tempo de existência da prática inovadora no órgão no momento da pesquisa, realizada de dezembro de 2007 a fevereiro de 2008. Metade das iniciativas encontrava-se concentrada, à época, na faixa de 4 a 8 anos: 35 iniciativas (50,7%).

Verificou-se também alto índice de iniciativas na faixa de idade entre 8 e 12 anos, somando 16 ações (23,2%), destacando-se o Ministério da Saúde, com cinco delas, seguido pelo Ministério da Educação (três) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, duas. Os demais ministérios tiveram, cada, uma iniciativa premiada que possuía entre 8 e 12 anos.

Apurou-se que 11 iniciativas (15,9%) eram as mais jovens, com até quatro anos de existência. O Ministério da Educação participou com quatro delas; o da Saúde e o das Comunicações, com duas cada; o da Fazenda, o do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Presidência da República participaram com uma cada.

As práticas inovadoras mais antigas, acima de 14 anos, somam cinco práticas inovadoras (três do Ministério da Educação, uma do Ministério da Fazenda e uma do Ministério da Defesa); e na faixa de 12 a 14 anos, apenas duas iniciativas, do Ministério da Defesa e do Ministério de Minas e Energia.

A diminuição do número de iniciativas ao longo do tempo de existência pode indicar um ciclo de vida e morte para as inovações. Possivelmente, o problema que deu origem à inovação tenha sido resolvido, e as organizações não foram capazes de continuar promovendo o ciclo de mudanças. A inovação também pode ter sido superada tecnologicamente. O interessante seria aprofundar a relação entre as iniciativas mais antigas e o tipo de organização que consegue sustentar o ciclo das mudanças.



Esses dados demonstram razoável enraizamento das inovações nas instituições federais, permitindo levantar hipóteses sobre condições que favoreceram sua permanência no órgão, o que discutiremos nos próximos tópicos.

### **3.3 Vínculo profissional do responsável pela iniciativa com a administração pública**

A pesquisa buscou informações sobre o atual responsável pela iniciativa e respondente da pesquisa, no que se refere ao seu vínculo profissional com a administração pública federal, e sobre o tempo em que participa e/ou responde pela iniciativa. Com isso, buscou apreender a sua inserção no setor e o envolvimento com a iniciativa inovadora analisada.

Apenas 15,9% dos respondentes se vinculam de forma temporária à administração federal – esse item engloba cessão por órgão da administração estadual ou municipal, outras formas de contrato, cargo comissionado etc.

O mais importante, porém, é que a maioria dos atuais responsáveis pela iniciativa (81,2%) vincula-se de forma permanente à administração federal e teve alguma participação anterior na iniciativa, envolvimento que, segundo Farah (2007) e Klingner (2006), constitui importante fator na continuidade da inovação.

Os responsáveis pelas iniciativas, à época do desenvolvimento da inovação, foram capazes de criar condições na própria equipe para que a ação se institucionalizasse. Isso é evidenciado pelos 73,9% de pessoas que eram responsáveis pelas iniciativas, no momento de responder a pesquisa, e que trabalhavam nela desde a sua criação, sendo o responsável direto (47,8%) ou membro da equipe (17,4%).

Isso reforça a hipótese de que a sustentabilidade da inovação está ligada ao estilo de liderança, que possui determinadas competências, como visão de longo prazo e capacidade de mobilizar os servidores sobre a importância e os resultados da mudança. O vínculo profissional com o setor público permite que a iniciativa tenha acompanhamento constante na trajetória dos projetos.

Nas iniciativas analisadas, o investimento na equipe e o seu envolvimento com a inovação gerada parecem ter sido fatores que contribuíram para a sustentabilidade. Esse processo envolve aprendizagem pessoal uma vez que a





inovação tem de ser entendida e aceita pelos indivíduos, para que eles possam comprometer-se com sua defesa. À medida que a equipe cria capacidade de transformar a inovação, haverá maior probabilidade de ela se institucionalizar, pois o ciclo de mudança é atualizado.

É provável que o modelo de gestão adotado pelas instituições a que pertencem essas lideranças tenha investido no desenvolvimento de competências da equipe e no planejamento contínuo da mudança, o que pode ter auxiliado sua sustentação. Porém, seria necessário verificar qual a incidência de vários aspectos naquele ciclo, como a estrutura de incentivos aos servidores envolvidos na mudança; o investimento em capacitação, no planejamento estratégico e na avaliação; a participação da equipe no planejamento; o grau de democracia nas decisões de gestão; as características da cultura organizacional; a existência de formas de gestão do conhecimento etc.

Por enquanto, é possível afirmar, com base nos autores pesquisados, que a gestão e o ambiente institucional em que se desenvolvem as inovações impactam fortemente na sustentabilidade, mais até do que no momento da sua criação, por auxiliarem a sustentação dos esforços de mudança.

### **3.4 Outras variáveis relacionadas à sustentabilidade das iniciativas inovadoras**

Na busca de elementos que tiveram influência na sustentabilidade das iniciativas, coerentes com a bibliografia sobre o tema, foram investigadas as seguintes variáveis: origem da iniciativa (justificativa e autoria); percepção dos impactos produzidos pela iniciativa inovadora; mudanças e adaptações sofridas pela iniciativa; e ações de sustentação e fortalecimento gerencial desenvolvidas no órgão em benefício da iniciativa.

#### **3.4.1 Quanto à origem e autoria das iniciativas**

Outra questão que contribui para a identificação de fatores favoráveis à sustentabilidade da inovação é a que aponta para a autoria da iniciativa inovadora. Os dados coletados permitem verificar a importância da equipe interna da instituição para a criação da iniciativa, apontada por 36,2% dos respondentes. Somadas as autorias das práticas inovadoras das equipes internas (84,1%), reforça-se o argumento de especialistas, que apontam o envolvimento dos servidores como fator significativo para a continuidade das inovações.



Contudo, chama atenção a baixa assimilação de práticas provenientes de projetos de organizações externas. A disseminação da inovação seria um dos pilares teóricos que sustentam as premiações, mas foi apontada apenas por três iniciativas como sendo a origem da prática.

Em algum grau, a burocracia pública absorveu a modernização apregoada pelas reformas administrativas dos governos, flexibilizando sua associação à aversão ao risco e à falta de iniciativas. A disseminação dessas propostas na agenda governamental trouxe um clima de valorização de atitudes empreendedoras, incentivando os servidores a inovar em busca do aperfeiçoamento da gestão. Assim, valores e atitudes ligados ao empreendedorismo foram incentivados, como autonomia, inovação, proatividade, qualidade e responsabilidade.

O pressuposto que envolve essa disposição para a mudança é que os servidores públicos são motivados por objetivos sociais e políticos, que são numerosos, variados e contraditórios. O estudo de Demmke (*apud* CARVALHO, 2009) em países da União Européia aponta que existe uma natureza e valores diferentes entre os servidores públicos, quando comparados aos trabalhadores do setor privado. A pesquisa constatou que gerentes de serviços públicos aparentam dar menos importância às recompensas financeiras do que a seus pares no setor privado. O estudo apontou também que pessoas que valorizam mais o auxílio aos outros e dão importância ao fato de serem úteis à sociedade são mais inclinadas a entrar no setor público. E, ainda de acordo com a pesquisa, os servidores são bem mais ativos nas questões públicas do que outros cidadãos.

#### 3.4.2 Quanto aos impactos da inovação

Ao solicitar aos respondentes que valorassem os impactos de suas iniciativas, entre os itens listados, a pontuação esteve respaldada na percepção de cada um e na sua própria escala de valores.

Ao apontarem os impactos percebidos como de maior significado e produzidos pela iniciativa inovadora, em uma lista de itens, os respondentes concentraram-se nos seguintes pontos: melhoria do atendimento aos usuários (57,1%); melhoria dos processos de trabalho (54,3%); mudança na imagem da instituição (51,4%); melhoria na qualidade dos produtos e serviços (48,6%); e maior aproximação com os usuários (47,1%).



A percepção acerca do impacto das inovações revela que várias propostas de transformação na gestão pública, como direcionamento dos serviços públicos para os cidadãos, foco nos resultados, melhoria do desempenho, eficiência e qualidade dos serviços, foram absorvidas pelos gerentes públicos. É significativo o fato de que o item mais valorado pelos respondentes foi o de “melhoria do atendimento ao usuário de serviços”, o que pode ser indício de uma mudança de atitude do servidor público, cuja atuação estaria mais voltada à sociedade, apontando para a consciência acerca de sua responsabilidade perante o cidadão.

Esse contexto refletiu-se na construção de novos produtos, serviços e processos de trabalho e nas próprias características do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, que passou a incentivar os servidores a aproveitar oportunidades, gerar novas ideias e transformá-las em práticas de sucesso.

Além disso, destaca-se a percepção de mudança de imagem na instituição e aproximação com os usuários que revelam preocupação com a visibilidade dos resultados das inovações, aumentando a probabilidade de se confirmarem as expectativas de ganhos para a instituição, crucial para as decisões dos dirigentes sobre o prosseguimento da inovação.

#### 3.4.3 Quanto a mudanças e adaptações sofridas pelas iniciativas inovadoras

Buscando identificar a dinâmica nas inovações ativas, a pesquisa levantou, junto aos respondentes, as principais categorias de mudanças pelas quais passaram as iniciativas durante o seu tempo de existência.

Verificou-se que as mudanças ocorreram, principalmente, por meio da incorporação de outras inovações (37,7%), o que confirma a existência de mudança interativa, e pela expansão da inovação para outros setores (23,2%) – reflexo de disseminação. Mudanças nas práticas de coordenação dos projetos ocorreram em 11,6% das iniciativas. As mudanças nos objetivos e na equipe ficaram com 10,1% cada uma, e no público-alvo, 7,2%. Esses últimos aspectos denotam um ambiente de relativa estabilidade na gestão, o que permitiria planejar as mudanças necessárias ao aprimoramento da iniciativa.

As iniciativas que envolvem sistemas com uso intensivo de tecnologia de informação exigem, por sua natureza, contínuos ajustes ou o desenvolvimento de novas funcionalidades para cumprirem seus objetivos.



As mudanças na iniciativa inovadora fazem parte do ciclo de desenvolvimento. No momento em que se identificam efeitos favoráveis, ela, em geral, é aperfeiçoada e expandida. Seria a “situação em movimento”, segundo Cortázar (2006), ou processo de transformação para Osborne Brown (2005). Nesse sentido, as mudanças contínuas podem ser condição para que a inovação sobreviva ao longo do tempo.

#### 3.4.4 Quanto à utilização de práticas de apoio e fortalecimento gerencial às iniciativas

A pesquisa identificou práticas gerenciais mais usadas na instituição e que favoreceram a consolidação da iniciativa. Constatou-se que as respostas concentraram-se mais no item “inclusão da iniciativa no planejamento estratégico” e no “armazenamento e disponibilidade das informações sobre a iniciativa”, cada uma delas com 34,8% das respostas.

Observa-se que as organizações que possuem práticas de planejamento estratégico e gestão de informações e do conhecimento criam condições para melhor gerenciamento da iniciativa inovadora e para sua continuidade, gerando um círculo virtuoso.

A inserção da inovação no planejamento institucional indica a redução da dependência da iniciativa inovadora de lideranças personalizadas e de riscos causados por eventuais mudanças de equipe, constituindo elemento importante para sua sustentabilidade (ALBERTI e BERTUCCI, 2006)

Também possibilita adaptação ao contexto interno e externo, ligando a iniciativa às diretrizes da instituição, prevendo ajustes e mudanças de acordo com as metas do governo, e, principalmente, porque a iniciativa torna-se alvo de acompanhamento e controle pelos dirigentes.

Percebe-se nas iniciativas pesquisadas a existência de controle de informações. No entanto, verifica-se baixa distribuição dessas informações, fator considerado essencial para a difusão da inovação interna e externamente, e para a aprendizagem interna (KOCH e HAUKNES, 2005). A ausência de divulgação de informações e resultados explicaria porque há baixa disseminação das iniciativas para outras organizações.



Em relação às práticas gerenciais exercidas pela equipe responsável, constata-se, que as respostas concentram-se nos itens: planejamento das ações (49,3%) e gerenciamento e acompanhamento da execução das iniciativas (26,1%).

A avaliação dos resultados, a divulgação externa de informações e a capacitação da equipe foram práticas pouco mencionadas, cobrindo no máximo 10% das respostas, o que confirma que o exercício da avaliação, o incentivo à capacitação das equipes e à divulgação externa das iniciativas ainda não constituem práticas de uso geral no governo federal.

#### 3.4.5 Percepção dos responsáveis quanto aos fatores favoráveis e ameaças à sustentação de suas iniciativas

Quanto aos fatores considerados mais importantes para a continuidade das iniciativas, a pesquisa apontou maior concentração de respostas nos seguintes itens: “desempenho e motivação da equipe responsável pela iniciativa” com 70%; “resultados alcançados para o público-alvo” com 67,1%; e “apoio dos dirigentes da organização” com 65,7%.

A premiação do Concurso Inovação pela ENAP também foi apontada por 44,3% dos respondentes como um dos fatores de relevância para continuidade da iniciativa. Se a esse fator se associa o item “visibilidade da iniciativa”, apontado por 54,3% dos pesquisados, e que também está relacionado ao prêmio, pode-se concluir que o concurso tem tido papel efetivo no incentivo à inovação do Executivo federal.

Em contrapartida, ao serem solicitados a identificar as três principais ameaças potenciais ou reais às suas iniciativas inovadoras, as respostas concentraram-se nos seguintes itens: “instrumentos de gestão inadequados” e “mudanças legais” com 14,5% cada e “mudanças de chefia” com 11,6%.

Destaca-se nas respostas a pouca importância dada a questões que em geral são consideradas críticas, tais quais resultados insatisfatórios, desmotivação da equipe e sua rotatividade e os recursos escassos.



## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação ao principal resultado da pesquisa, identificou-se elevado índice de sustentabilidade nas práticas – 71,7% das inovações pesquisadas continuavam ativas, indicando razoável enraizamento no acervo das instituições federais, o que permite tecer considerações sobre condições que favoreceram sua institucionalização. A similaridade desses resultados com os obtidos na pesquisa realizada pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) sugere a influência, no fenômeno, de condições favoráveis de ordem mais geral que merecem ser aprofundadas.

Com apoio de bibliografia sobre o processo de implementação das inovações sob a perspectiva do setor público e com base nos dados coletados, foi possível chegar a algumas considerações, nem sempre de caráter conclusivo, mas que permitem compreender melhor as condições que favorecem a sustentabilidade das inovações no governo federal e, ao mesmo tempo, identificar hipóteses a serem exploradas em pesquisas complementares. Como o estudo não teve por objetivo atingir as iniciativas que foram desativadas, sugere-se uma pesquisa específica, de forma a oferecer uma contra-hipótese.

Uma das constatações mais evidentes na pesquisa com as iniciativas ativas foi a importância do ambiente institucional para assegurar a permanência da prática inovadora, corroborando para a análise, segundo os autores pesquisados, de que implantar a inovação é apenas parte do esforço de mudança, sendo necessárias respostas mais sofisticadas para a sua sustentação.

A sustentabilidade ocorre no processo de inovação, envolvendo a constatação de um problema; elaboração de um plano estratégico para enfrentá-lo; concordância sobre a adoção de uma linha de ação e implementação, documentação e disseminação dos resultados obtidos; monitoramento e avaliação da ação inovadora; coordenação e integração da prática no marco de referência de política pública; e finalmente institucionalização da inovação. A dinâmica da mudança, que é iterativa, exige vários componentes de gestão.

Os elementos considerados críticos para a inovação apontados na bibliografia são: existência de liderança efetiva; cultura organizacional que dá suporte à mudança; promoção de trabalho em equipe e de parcerias; viabilidade e



sustentabilidade; construção de confiança; promoção de aprendizagem permanente das equipes para atualização de suas competências; promoção de diversidade e diferentes modos de pensar; monitoramento da implementação da inovação; troca de conhecimentos e participação em redes. Veremos como alguns desses elementos compareceram na pesquisa.

Nas inovações pesquisadas, o ambiente institucional favorável à continuidade estava associado ao estilo de liderança (capacidade de mobilizar os servidores e investimento no desenvolvimento de equipes); ao grau de envolvimento das equipes (vínculo profissional, desempenho e motivação); à utilização de instrumentos gerenciais pela instituição para planejamento; ao acompanhamento e difusão dos resultados; e à constante adaptação da iniciativa às novas circunstâncias, metas e desafios da organização e do governo.

Verificou-se baixa distribuição das informações sobre a inovação, fator considerado essencial para a difusão da inovação interna e externa, bem como para a aprendizagem interna. A avaliação dos resultados, a divulgação externa de informações e a capacitação da equipe foram práticas pouco mencionadas.

No que diz respeito ao envolvimento da equipe, apurou-se que a maioria dos responsáveis pela iniciativa possuía vínculo permanente com a administração federal (81,2%) e acompanhava a iniciativa desde o início (74%), o que são fatores facilitadores do acompanhamento da trajetória dos projetos e de institucionalização da inovação. Constatou-se também que mais de um terço das iniciativas foram idealizadas pela equipe de servidores do órgão, contribuindo para a compreensão e aceitação da inovação e para o compromisso com a sua defesa.

Percebeu-se que as organizações que adotaram práticas de planejamento estratégico e de gestão de forma geral criaram condições para que a iniciativa sobrevivesse ao longo do tempo, com melhor acompanhamento e possibilitando ajustes de acordo com mudanças de cenários. Além disso, a sustentabilidade só ocorre quando a inovação passa a ser institucionalizada, em vez de estar ligada a uma pessoa particular, diminuindo os riscos causados por eventuais mudanças de equipe.

Em relação ao tipo de problema que deu origem à iniciativa, verificou-se que parte significativa das iniciativas ativas (33%) teve por finalidade contribuir para a solução de problemas permanentes da instituição. E apenas 7% das ações buscaram responder a problemas emergenciais e esporádicos. Isso indica que as



organizações investiram no planejamento das inovações e estiveram menos a reboque das contingências, o que pode ter contribuído para que a iniciativa obtivesse apoio interno na organização.

Ainda quanto à motivação do surgimento da iniciativa, 17,4% delas atendiam à demanda dos próprios servidores da instituição e, na mesma proporção, a reivindicações do público-alvo, garantindo o envolvimento da equipe e o apoio do público externo – fatores significativos para a consolidação da iniciativa. Somente em menor medida as iniciativas atenderam a determinações de chefias (13,0%) ou a diretrizes de políticas públicas (11,6%).

Segundo a percepção dos responsáveis pelas práticas, os impactos mais relevantes das iniciativas, que contribuíram para a sustentabilidade, foram a melhorias do atendimento aos usuários, dos processos de trabalho, da imagem da instituição e da qualidade dos produtos e serviços ofertados. É significativo que o impacto mais valorado pelos respondentes tenha sido a melhoria do atendimento aos usuários, o que pode indicar mudança de atitude do servidor público, que caminhou em direção à abertura para as demandas sociais e ao aumento da consciência acerca da responsabilidade perante o cidadão. A premiação do Concurso Inovação pela ENAP também foi apontada, por grande parte dos respondentes, como um dos fatores de relevância para continuidade da iniciativa, mostrando que a premiação vem cumprindo seu objetivo de incentivar a geração e a difusão de inovações nos órgãos públicos federais, contribuindo, assim, para melhoria dos serviços aos cidadãos.

Dos riscos à continuidade da inovação, resultantes de práticas gerenciais inadequadas ou insuficientes, os respondentes destacaram o surgimento de elementos que comprometem o apoio institucional, decorrentes de mudanças de direção ou legais, confirmando os fatores críticos para a sustentabilidade da inovação.

Finalmente, é importante apresentar algumas hipóteses para a análise mais geral dos aspectos discutidos sobre a sustentabilidade. A continuidade de inovações por longos períodos, sob administrações distintas, constitui indício de mudança da gestão pública federal, delineando uma nova tendência e um novo comportamento de servidores e dirigentes. Foram vários os indícios de mudança na cultura da gestão pública federal, ainda que circunscritos a organizações de um determinado tipo, que promoveram as inovações pesquisadas.





Destacamos três aspectos que podem ter sido forças impulsionadoras de mudança na gestão governamental. O primeiro é representado pelo aprofundamento do processo democrático pelo qual o país passou nos últimos 20 anos, e que ampliou os instrumentos, a eficácia dos controles sociais e dos controles públicos, restringindo a discricionariedade dos governantes e impondo barreiras à eliminação de práticas bem-sucedidas e de interesse público. A agenda de mudanças, propugnada pela Constituição de 1988, possibilitou, ainda, a institucionalização de políticas públicas e de práticas gerenciais compatíveis com os quesitos de maior publicidade, responsabilização e preocupação com efetividade.

O segundo aspecto é consequência da disseminação de novas práticas gerenciais no setor público, impulsionadas pelas reformas administrativas que se espalharam pelo mundo ocidental, e que foram assimiladas e adaptadas pelos servidores públicos. Elas referiam-se ao compromisso com resultados e com a melhoria do atendimento ao cidadão, ao estímulo a assumir riscos e promover a inovação, à melhoria do desempenho, eficiência e qualidade dos serviços, entre outros. No governo federal, desde a década de 1990, foram feitas adaptações dessas propostas que assumiram contornos e ênfases próprias, mas com alguma continuidade dos temas-chave de gestão. Assim, sucederam-se e influenciaram a agenda de gestão as propostas gerencialistas, o empreendedorismo, a revitalização e integração do planejamento e orçamento governamental e o direcionamento para a coordenação e otimização de políticas públicas prioritárias.

O terceiro é resultante de um progressivo aperfeiçoamento da profissionalização no serviço público brasileiro, com a expansão de quadros permanentes submetidos à constante aperfeiçoamento, abrindo espaço para que programas e ações sejam tratados como assuntos de Estado e destacando o papel dos servidores como agentes públicos na sustentabilidade das práticas.

Não é possível ainda avaliar o peso de cada uma dessas forças de mudança no processo analisado. No entanto, são questões que merecem ser objeto de estudos futuros, de forma a contribuir para a compreensão do aprendizado democrático, do processo de construção política e institucional da gestão pública no Brasil e do dimensionamento de sua produtividade na democracia recente.



É preciso avançar para captar a complexidade da administração pública brasileira, em que agendas de reformas burocráticas e pós-burocráticas se entrecruzam e setores de ponta modernos convivem com padrões de funcionamento tradicionais, a fim de produzir novos conhecimentos sobre as práticas, superar mitos recorrentes sobre o seu funcionamento e traçar estratégias contínuas para a produção de resultados sociais mais amplos.



## REFERÊNCIAS

ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido. Replicating innovations in governance: an overview. In: UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York: UNDESA, 2006.

BANCO DE SOLUÇÕES do Concurso Inovação da Gestão Pública Federal. Acesso: <http://inovacao.enap.gov.br>

CARVALHO, Antonio Ivo *et al.* *Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Brasília: ENAP, 2009.

CORTÁZAR, Juan Carlos. Learning from best practices in public management: a methodological approach. In: UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York: UNDESA, 2006.

FARAH, Marta. Continuidade e disseminação de inovações na gestão pública subnacional no Brasil. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. *Anais...* Santo Domingo, República Dominicana, 2007.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. *Concurso inovação na gestão pública federal no Brasil: análise de uma trajetória*. Brasília: Cadernos ENAP nº32, ENAP, 2007.

FERRAREZI, Elisabete; Amorim, Sônia N; TOMACHESKI, João A. Sustentabilidade de iniciativas premiadas no concurso inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal? In: Cadernos ENAP, n.34. Brasília: ENAP, 2010.

KLINGNER, Donald. Diffusion and adoption of innovations: a development perspective. In: UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York: UNDESA, 2006.

KOCH, Per e HAUKNES, Johan. On Innovation in the public sector-today and beyond. *Publin Report*. Oslo, NIFU-Step, 2005. Disponível em: <http://www.step.no/publin>

OSBORNE, Stephen and BROWN, Kerry. In: *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2005.



---

## AUTORIA

**Elisabete Ferrarezi** – Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em Administração Pública pela FGV/SP. É Diretora de Comunicação e Pesquisa Substituta da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Pertence à carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental do governo federal desde 1996.

Endereço eletrônico: [elisabete.ferrarezi@enap.gov.br](mailto:elisabete.ferrarezi@enap.gov.br)

**Sônia Naves Amorim** – mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília. Foi assessora técnica da Coordenação de Pesquisa (2007-2009) e Coordenadora Geral de Especialização da ENAP (2002-2006).

Endereço eletrônico: [sonianamorim@gmail.com](mailto:sonianamorim@gmail.com)

**João Alberto Tomacheski** – é doutor em Sociologia e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Desde 2001 pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É assessor técnico da Coordenação-Geral de Pesquisa da ENAP.

Endereço eletrônico: [joao.tomacheski@enap.gov.br](mailto:joao.tomacheski@enap.gov.br)

